

Influencia de las ciudades como nuevos actores internacionales en organismos de
integración: La Intendencia de Montevideo y la Red de Mercociudades en
MERCOSUR (1990-2010)

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno
y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Grace Tatiana Ruiz Santamaría

Dirigido por: Sandra
Olaya Barbosa

Octubre, 2016

RESUMEN

Teniendo en cuenta la reconfiguración del papel del Estado como el actor más importante en las relaciones internacionales se hace necesario analizar el papel de los gobiernos locales como nuevos actores en la arena internacional, así como su participación en organismos de integración regional a través de la participación activa en redes de ciudades. En ese sentido, a la luz de un estudio de caso se explora hasta qué punto un gobierno subnacional como la Intendencia de Montevideo, a través de su participación en la Red de Mercociudades, trata de priorizar sus intereses en la agenda de los organismos de integración regional, específicamente en el Mercosur. A partir del análisis del proceso de internacionalización de la intendencia a lo largo de 20 años, se logró establecer su papel determinante dentro de la Red y a partir de ahí su influencia en el Mercosur, poco evidente, pero existente.

Palabras claves: *Montevideo, Red de Mercociudades, Mercosur, Actores locales, Capacidad de influencia.*

ABSTRACT

Taking into account the reconfiguration of the State role as the most important actor in international relations, it is necessary to analyze the function of local governments as new actors in the international arena, as well as their participation in regional integration agencies through active participation in city networks.

In that sense this study will explore through a case how a subnational government such as the Intendance of Montevideo is able to influence Mercosur, through its participation in the Mercociudades network. The basis of this analysis was the internationalization process of the Intendance over 20 years, which helped to establish its decisive role in the Network and its influence in Mercosur that is not so evident but existing.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los 90 en América Latina, tienen lugar dos procesos determinantes para el establecimiento de los gobiernos locales como nuevos actores internacionales. Por un lado, los procesos de descentralización mediante los cuales le fueron otorgadas a los gobiernos subnacionales¹ responsabilidades, y con esto competencias, por parte de los gobiernos centrales. Por el otro, el surgimiento de los procesos de integración regional, para el caso del cono sur, la creación del Mercosur en el año 1994.

El principal objetivo de la investigación adelantada es el de determinar en qué medida los procesos de articulación de estas ciudades han generado redes internacionales con la vocación de influir en los procesos de toma de decisión de Organismos de Integración Regional. Específicamente, el caso de Montevideo² a través de la Red de Mercociudades en el Mercosur.

En la primera parte del artículo se analizará el proceso de internacionalización de la Intendencia de Montevideo, los diferentes factores derivados del contexto nacional (proceso de descentralización y sobretodo, diferencias sustanciales con el gobierno central), así como, aquellos derivados del contexto internacional, específicamente regional con el surgimiento del Mercosur.

En virtud de lo anterior, fueron tenidos en cuenta distintos elementos, mediante los cuales se buscó establecer si dicho proceso fue producto de una planeación estratégica por parte del gobierno local; entre estos elementos están el contexto nacional e internacional, los mecanismos empleados, la evolución institucional y la visión de la estrategia por parte de cada uno de los cuatro gobiernos estudiados.

¹ "Actualmente varios trabajos analizan la acción internacional de las entidades subnacionales (Salomón y Nunes: 2007; Mina y Flores: 2007; Pasquariello, K. Mariano Passini y M. Rosolen, G: 2008; Paikin: 2010), algunos definiéndolas como gobiernos no centrales (Pasquariello, K. Mariano Passini y M. Rosolen, G: 2008), otros como mixtos (Salomón y Nunes: 2007). Esta acción posee, en una definición primaria, dos características esenciales: se trata de una organización estatal y por su esencia se trata de la forma más próxima de gobierno al ciudadano. La cuestión se encuentra en su relevancia y pertinencia para actuar en la arena internacional." (Ferraro 2009, pág. 6)

² Antes de iniciar el estudio de caso, es preciso hacer la claridad de que en un principio el tema seleccionado era la "Influencia de las ciudades como nuevos actores internacionales en organismos de integración. Estudio de caso: la ciudad de Porto Alegre y la Red de Mercociudades en MERCOSUR. (1995-2008)"; sin embargo, debido a inconvenientes con el acceso a la información, se hizo necesario modificar el estudio de caso, y adelantar una nueva investigación respecto a la Intendencia de Montevideo

Respecto a los elementos analizados se encuentran los distintos mecanismos o herramientas de inserción internacional empleados, entre los cuales se hace especial referencia la participación de Montevideo en la Red de Mercociudades, como uno de los mecanismos más fortalecidos y en lo que se ha hecho mayor énfasis a partir de su creación en el año 1995, y particularmente durante los dos periodos de gobierno de Mariano Arana como se podrá observar.

En la segunda parte se hace una revisión a profundidad de la Red de Mercociudades, el contexto en el que surge, su evolución institucional, y sus principales objetivos, lo cual permitió tener una visión amplia y clara para establecer en qué medida le ha sido posible a la Red, ejercer cualquier tipo de influencia dentro del Bloque regional. Se analizaron además, los mecanismos de participación directa e indirecta y los diferentes logros alcanzados con referencia a su objetivos fundacional que persigue que es la co-decisión en los asuntos que sean competencia de los gobiernos subnacionales del Mercosur.

Así mismo, fue necesario hacer referencia en el presente escrito al funcionamiento del Mercosur, a saber, su forma de organización, la evolución de su estructura y más enfáticamente, cómo se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones, con el fin único de establecer las posibilidades reales de la Red de Mercociudades para influir en ese proceso de toma de decisiones, de una forma o de otra. Toda vez que el tema local estuvo ausente durante el proceso de creación de Mercosur, por lo que la lógica intergubernamental prima por encima de todo.

En la tercera parte, y recogiendo un poco lo abarcado en los dos apartados anteriores, se busca establecer si existe una relación directa entre el accionar internacional de Montevideo, específicamente su participación en la Red de Mercociudades, con el proceso de toma de decisiones del Bloque regional. Teniendo en cuenta que los gobiernos locales decidieron no quedarse expectantes frente al proceso sino buscar establecerse y posicionarse como parte de dicho proceso.

A partir de la investigación, se estableció cómo en el proceso de internacionalización de la Intendencia de Montevideo se logró capitalizar su participación en la Red de Mercociudades, no sólo como de visualización internacional para la intendencia, sino también en beneficio de la Red. Y en virtud de lo anterior, su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones del Mercosur.

1. PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE MONTEVIDEO

En este apartado se analiza el proceso de internacionalización de Montevideo y su participación en las redes de ciudades, desde el entendido de que este proceso está directamente relacionado con el proceso político nacional con el que se enfrentó la Intendencia en el marco del fenómeno de redemocratización³ del Estado Uruguayo. Como resultado de la investigación adelantada fue posible determinar que el proceso de internacionalización de Montevideo entre los años 1990 y 2010, se caracterizó por pasar de la oposición a la cooperación entre el gobierno subnacional y el central.

En consecuencia, para entender el proceso de internacionalización de Montevideo a la luz de los elementos de política pública (Planeación estratégica, Estructura institucional, acciones internacionales), se abordara brevemente el contexto político nacional al interior de Uruguay a partir de la descripción y análisis de las competencias constitucionales para la acción internacional de los gobiernos locales al interior del país. Finalmente, para definir si el proceso respondió a un juicioso ejercicio de planeación estratégica, éste se analizará a la luz no solo de estos elementos de política pública, sino de las 3 fases conceptuadas por Ferraro y Rodríguez⁴.

Así las cosas, la investigación apunta a concluir que el proceso de internacionalización de Montevideo careció de una acción de planeación estratégica intencional, sobretudo en su primera fase fundacional, y que las oportunidades del contexto nacional e internacional fueron las que permitieron desarrollar algunas

³ El retorno a la democracia

⁴ Ferraro, D. y Rodríguez, J. "Montevideo Internacional. Capital Ciudadana, Capital Ciudadano", División Relaciones Internacionales y Cooperación, Montevideo, 2010 Pág.- 31

acciones internacionales durante todo el proceso. Sin embargo, en la etapa de desarrollo y en la etapa final, denominada de maduración o consolidación, se visualizan ejercicios de planeación estratégica mucho más aterrizados a los elementos, los intereses y prioridades de Montevideo en el escenario internacional.

Este análisis también permitió identificar que Mercociudades se ha constituido como un instrumento para reforzar este proceso de internacionalización y para ganar espacio político dentro del estado y en el ámbito internacional.

1.1 MARCO JURÍDICO PARA LA ACCIÓN DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

La organización gubernamental de Uruguay comprende tres niveles: Central, Departamental⁵ y Municipal. El nivel Central atiende los asuntos de escala nacional, que involucra a todo el territorio, es ejercido por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros; el nivel Departamental⁶ representa al gobierno dentro del territorio de las Intendencias en aquellos asuntos que la constitución y las leyes les confiere; es ejercido por los diez y nueve Intendentes Departamentales⁷ y sus respectivas Juntas Departamentales⁸ y el nivel Municipal corresponde a aquellas cuestiones en áreas urbanas, rurales o ambas y puede contar con subdivisiones territoriales. En la Intendencia de Montevideo hay 8 Municipios⁹.

El marco normativo que regula el Gobierno Departamental de Uruguay está constituido básicamente por la Constitución de la República de 1967 con las modificaciones por plebiscito de noviembre de 1989 y 1994, diciembre de 1996 y octubre de 2004; y por la Ley Orgánica Municipal No. 9.515 de 1935, con sus modificaciones a través de normas constitucionales y legales. Esta normatividad les asigna atribuciones, actividades o tareas a los gobiernos departamentales que en

⁵El Gobierno Departamental se extiende por todo el Departamento con lo que comprende varios municipios y zonas rurales.

⁶ Hay un Gobierno Departamental por Departamento: por ejemplo, Gobierno Departamental de Montevideo.

⁷ Al Intendente le corresponden las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental; así como representar al Departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados.

⁸ La Junta Departamental está compuesta por 31 miembros llamados ediles, electos directamente por el cuerpo electoral del Departamento. Ejerce funciones legislativas y de contralor del Gobierno Departamental.

⁹ El Decreto N° 33.209 de Diciembre de 2009, proferido por la de la Junta Departamental de Montevideo, en el artículo 555, establece las siguientes definiciones: Gobierno Municipal: El órgano elegido por la ciudadanía que tiene competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al tercer nivel político-administrativo de gobierno Alcalde o Alcaldesa: Presidirá el Gobierno Municipal y será el primero o la primera titular de la lista más votada dentro de la respectiva circunscripción territorial.

general propenden por la satisfacción de necesidades individuales y colectivas de la comunidad en el ámbito local¹⁰

En consecuencia, el régimen vigente de descentralización territorial en el Uruguay es el fijado en la Constitución de 1967. Con las modificaciones introducidas en 1997, se prevé la descentralización de la gestión territorial, se les otorgan mayores poderes y autonomía financiera a los gobiernos departamentales¹¹ e institucionaliza al Congreso Nacional de Intendentes¹² El Artículo 50 establece que:

“El Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación. La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público. Toda organización comercial o industrial trustificada¹³ estará bajo el contralor del Estado. Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.”
(Constitución de Uruguay 1997 Pág. 16)

De la revisión de las herramientas constitucionales y legales de Uruguay, se vislumbra que, además de la mención que hace el artículo 50 de la Constitución y la legislación respecto a la descentralización, no hay más evidencia de regulación jurídica que avale o impida la acción internacional de Montevideo y demás gobiernos locales del país, a excepción de la única disposición escrita sobre los acuerdos internacionales de las intendencias que tiene lugar a raíz de un informe emitido en agosto de 1994, por la Dirección de Tratados la Cancillería de Uruguay (Ferraro 2008, pág. 11), mediante el cual establece las pautas sobre las que los gobiernos departamentales podían firmar acuerdos con otros gobiernos del exterior, siempre y cuando se trataran de actividades relativas a materias dentro de sus competencias.

¹⁰ Son aquellos las relacionadas con las funciones de policía departamental en temas como: la prevención y fiscalización de edificación y de vivienda, de higiene sanitaria y de salubridad, de espectáculos públicos, de tránsito, entre otros. De la misma manera le corresponde garantizar la permanencia y continuidad de los servicios públicos de transporte colectivo departamental, alumbrado público, saneamiento, la recolección de residuos y limpieza de calles, la inhumación de cadáveres y otros. También debe prestar Servicios Sociales que se traduzcan en beneficios sociales y culturales a la población, tales como bibliotecas, museos, exposiciones, guarderías, teatro, música, deportes, Jardín Botánico, Zoológicos, Planetario, Jardinería, las actividades y políticas dirigidas al Adulto Mayor, Discapacitados, Juventud, Mujer, Infancia, Equidad y Género y salud (pese a ser responsabilidad del gobierno central). Finalmente estos gobiernos locales también ejercen actividades lucrativas en las cuales las Intendencias se comportan como un agente de mercado particular que la explotación una actividad económica, como por ejemplo ser propietario de hoteles, ejercer actividades comerciales destinadas al fomento del turismo, la explotación de casinos, etc.

¹¹ Las leyes en Uruguay establecen las materias que son de resorte de los niveles nacional, departamental y municipal, sin perjuicio de lo que dispone la Constitución, teniendo en cuenta que el Gobierno Departamental se extiende por todo el Departamento con lo que comprende varios municipios y zonas rurales. En consecuencia

¹² El Congreso Nacional de Intendentes procura lograr una coordinación horizontal de las actividades de los Gobiernos Departamentales. Tiene dos facultades expresamente cometidas, coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales y celebrar convenios; podrá, además comunicarse directamente con los Poderes de Gobierno.

¹³ Expresión que de acuerdo a los antecedentes de la norma, abarcaría no solamente las que tienen la forma jurídica de trust en el derecho angloamericano, sino toda organización tendiente a alterar las reglas normales del mercado por voluntad, por acuerdo de las partes, de las empresas privadas.

Así las cosas, aunque la descentralización, tiene un rango constitucional, consagrado como objetivo político deseable por el Estado uruguayo, en un principio el espacio de política internacional generado por los diferentes actores locales se desarrollan en un ambiente de informalidad tolerado por el ministerio competente en la medida que sus acciones correspondían a las atribuciones, actividades o tareas asignadas a los gobiernos departamentales relacionadas con la satisfacción de necesidades individuales y colectivas de la comunidad en el ámbito local.

1.2. CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL: EL RETO DE LA REDEMOCRATIZACIÓN DE ESTADO

En el plano político, a mediados de los años 80, América Latina está pasando por una serie de transiciones democráticas y transformaciones institucionales caracterizadas por procesos de descentralización, globalización y regionalización en los cuales se resalta el papel del ciudadano y la necesidad de su participación política, y las transformaciones institucionales y económicas de la región.

En este mismo tiempo Uruguay enfrenta grandes cambios a raíz del restablecimiento de la democracia, cuando tras 13 años de dictadura cívico-militar, asume como Presidente Constitucional de Uruguay Julio María Sanguinetti, del Partido Colorado, elegido para ejercer en el periodo comprendido entre 1985-1990.

Desde el 1° de marzo de 1985 hasta el 30 de abril de 2005, la Presidencia de la República estuvo en manos de los dos partidos políticos tradicionales¹⁴ y a partir del 1° de marzo de 2005 el panorama político sufre un cambio al ganar la Presidencia candidatos del Partido Político Frente Amplio¹⁵. Entretanto en la Intendencia de Montevideo, desde el 5 de mayo de 1990, a partir del gobierno Tabaré Ramón Vázquez, el Partido Frente Amplio ha ocupado el puesto electivo de Intendente de Montevideo.

¹⁴ El Partido Colorado junto con el Partido Nacional son los llamados partidos tradicionales de Uruguay: El Partido Colorado es históricamente liberal y abarca sectores de derecha, centro-derecha y socialdemócratas mientras que el Partido Nacional alberga sectores de variada ideología desde el centro a la derecha.

¹⁵ Frente Amplio es una fuerza política uruguaya de izquierda que reúne a distintos movimientos políticos como el Socialista, el Comunista, el Demócrata Cristiano, a sectores progresistas provenientes de los partidos Colorado y Blanco y también a ciudadanos no sectorizados.

PERÍODO	PRESIDENCIA	INTENDENCIA
1985 a 1990	PARTIDOS TRADICIONALES	PARTIDOS TRADICIONALES
1990 a 2005	PARTIDOS TRADICIONALES	FRENTE AMPLIO
2005 a 2010	FRENTE AMPLIO	FRENTE AMPLIO

Fuente: elaboración propia.

El proceso de internacionalización de Montevideo se gesta durante el primer gobierno del Partido Político Frente Amplio, en cabeza de Tabaré Vázquez (1990-1995), es decir en la transición presidencial entre Julio María Sanguinetti y el nuevo presidente electo Luis Alberto Lacalle; teniendo como consecuencia numerosas dificultades para Montevideo por las diferencias políticas con el gobierno central en manos del Partido Nacional.

En este orden de ideas, la ausencia del Estado Central en el territorio, provocó que la Intendencia de Montevideo y las organizaciones de la sociedad civil, asumieran el desarrollo integral de su territorio para avanzar en la prestación de los servicios básicos y en la formulación de políticas sociales y de desarrollo económico que permitieran dar soluciones perdurables a la población (Moreira 2015, pág. 30).

De la misma manera, las dificultades presentadas impulsaron al Gobierno Departamental, en cabeza del Intendente de Montevideo, a enfocar su atención en la superación del aislamiento político respecto al gobierno central fundamentalmente, relacionándose con otros gobiernos progresistas de la región e intercambiando políticas de la nueva agenda de los gobiernos locales, fundamentalmente en lo que respecta a políticas sociales, a la descentralización territorial y la participación ciudadana. (Moreira 2015, pág. 33)

Igualmente, la internacionalización de Montevideo, también se ve favorecida ante los fenómenos del contexto global nacional, regional e internacional de la globalización, la descentralización y la regionalización de los que derivan las oportunidades que llevan al gobierno local a variar sus estrategias, así como a incorporar los aprendizajes derivados de cada gestión.

1.3 INSERCIÓN INTERNACIONAL DE MONTEVIDEO

El proceso de internacionalización de Montevideo se analiza a la luz de dos momentos políticos claves, el primero, comprendido entre 1990 y 2005, lapso de tiempo en el que los gobiernos centrales y departamentales correspondían a diferentes líneas ideológicas, definido como momento de cohabitación (Moreira 1991, pág 2); y un segundo momento a partir de 2005 cuando coinciden las vertientes políticas presidenciales y departamentales denominado como el momento de gobiernos progresistas.

Tomando como bases las fases de política pública, Daiana Ferraro y Jorge Rodríguez en el libro “Montevideo Internacional. Capital Ciudadana Capital Ciudadano”, a efectos de ilustrar el desarrollo del proceso de internacionalización de Montevideo, lo clasifican en tres etapas, fase fundacional, fase de desarrollo y fase de consolidación. (Ferraro 2010, pág. 31)

En virtud de lo anterior, se tendrá en cuenta la evolución de la estructura organizativa al interior de la Intendencia para el tema de las relaciones internacionales, la visión del relacionamiento internacional y los instrumentos de gestión internacional empleados por la intendencia de Montevideo entre los años 1990 y 2010.

1.3.1 Cohabitación

La Fase cohabitación abarca lo que fue identificado por Daiana Ferraro y Jorge Rodríguez¹⁶ como las etapas fundacional y de desarrollo del proceso y que comprende el periodo de 1990 a 2005. La investigación permitió concluir que durante esta fase del proceso, el objetivo de internacionalizar a Montevideo fue superar el aislamiento político sobretodo interno, y la estrategia de internacionalización se convirtió en un instrumento de consolidación política a través del reconocimiento por parte de otros actores internacionales lo que a su vez le permitió reafirmarse dentro del escenario político nacional.

a. Fortalecimiento institucional

Es posible identificar una evolución en el proceso de fortalecimiento institucional. Durante el mandato de Tabaré Vasquez entre 1990 y 1995 “no existía un área específica para la atención de las relaciones internacionales y tampoco se contaba con experiencia, información, ni antecedentes sobre la temática, tan solo el servicio de Relaciones Públicas y Protocolo” (Ferraro 2008, pág. 18); el cual estaba en cabeza de Gerónimo Cardozo (Presidente de la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio), y contaba con tres funcionarios que también se encargaban de funciones como administrar el centro de conferencias de la intendencia (Ferraro 2009, Pág. 21); Las acciones internacionales eran casi inexistentes y se reducían a recibir invitados internacionales.

Durante el primer mandato del Arquitecto Mariano Arana, específicamente el 15 de febrero de 1996, se crea el Servicio de Cooperación y Relaciones Internacionales, ante la necesidad de profesionalizar el área y planificar el accionar internacional; dicho servicio, al igual que el anterior, dependía jerárquicamente de la Secretaría General de la Intendencia, su directora fue la Profesora Belela Herrera, con trayectoria en la defensa de los derechos humanos, como

¹⁶ Ferraro, D. y Rodríguez, J. “Montevideo Internacional. Capital Ciudadana, Capital Ciudadano”, División Relaciones Internacionales y Cooperación, Montevideo, 2010 Pág.- 31.

funcionaria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; y tenía como objetivo la captación de recursos.

Finalmente en el año 2000 mediante el Artículo R.19.53 de la Normativa departamental se crea la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, su dirección estaba a cargo de Martha Ponce de León, quien fue parte del gobierno departamental durante la década de los noventa como encargada de prensa y relaciones públicas (Ferraro 2009, Pág. 37). Esta división, a diferencia de las anteriores estructuras, deja de ser un servicio que dependía de la Secretaría General y pasa a depender del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, que fue creado para hacer frente a la fuerte crisis económica y la falta de respuestas por parte del Gobierno central. Lo anterior denota la necesidad de que la acción internacional fortaleciera los elementos más importantes del desarrollo. La novel división se dividió en tres unidades, la unidad de relacionamiento, la unidad de proyectos y la unidad de redes o integración regional. (Ferraro 2010, pág. 39).

b. Visión de la estrategia

Durante quince años el gobierno departamental utilizó recursos disponibles contactos, participación en redes, misiones, firma de acuerdos con otros gobiernos subnacionales y cooperación-, de forma incremental y crecientemente institucionalizada, presentando diferencias con la política exterior nacional. Esto puede observarse en la incorporación de otros actores sociales y políticos, en las temáticas priorizadas para sus vínculos de relacionamiento o cooperación, o en sus relaciones políticas y prioridades.

Durante la fase fundacional ,y que corresponde al mandato de Tabaré Vázquez, es posible afirmar que el relacionamiento internacional se enfocó en superar el aislamiento político y económico que padecía la intendencia de Montevideo con respecto al gobierno central: “a raíz de las discrepancias con el gobierno nacional y la falta de recursos para suplir las necesidades de los habitantes, el gobierno de Montevideo buscó recursos económicos y humanos en el exterior, con ciudades de la

región o fuera de ella” (Ferrero 2008, pág. 12) Para ello hizo uso de todas las herramientas a su mano, como son los uruguayos en el exterior que permitieran y propiciaran vínculos con distintos gobiernos, se empezaron a entablar relaciones de índole más personal con tantos funcionarios de gobiernos locales dentro y fuera de la región como fuera posible:

“A través de la cooperación descentralizada, mediante pequeños proyectos, comienzan a capacitarse las autoridades y funcionarios municipales para la descentralización, buscando la herramienta que le posibilite superar las trabas constitucionales para llevar adelante este proceso e intercambiando con otras ciudades sobre las dificultades del mismo y la estructura necesaria para su consecución” (Ferrero 2008, pág. 18)

La estrategia durante este periodo se encaminó hacia un objetivo que era fundamental para la intendencia, y era el proceso de descentralización que se pretendía llevar a cabo,

“Los pocos proyectos de cooperación buscaban se dirigieron a la instrumentación de la descentralización, mediante pequeños proyectos de intercambio técnico, se capacitan autoridades y funcionarios municipales para la descentralización, buscando la herramienta que le posibilite superar las trabas constitucionales para llevar adelante este proceso e intercambiando con otras ciudades sobre las dificultades del mismo y la estructura necesaria para su consecución” (Ferrero 2009, pág 25)

Tanto en la fase de desarrollo como una parte de la de consolidación, con el Intendente Mariano Arana la acción internacional, no sólo buscó superar el aislamiento respecto al gobierno central, sino que además, tuvo como objetivo “proyectar a la intendencia a nivel regional e internacional.”(Moreira 2015, pág 34). De acuerdo con la documentación consultada, durante esta fase se continúa con la estrategia de superar el aislamiento político y económico respecto al gobierno central, sumándole a la estrategia internacional el posicionamiento de la ciudad a nivel regional e internacional, se evidencia una planificación más profesionalizada de la acción internacional y se hace uso de distintos instrumentos de política exterior.

El segundo gobierno del arquitecto Arana promovió la consolidación de Montevideo como un actor internacional de relevancia particularmente en la región, para lo cual, no mostró esmero en disimular sus diferencias en materia de política internacional

respecto al gobierno central, muestra de ello fue “la imagen que recorrió las noticias del intendente Arana con los presidentes del Mercosur, luego de la cumbre de 2004 donde éstos presentaban grandes diferencias con el Presidente Jorge Batlle” (Ferraro 2010, pág 42).

Con respecto a la continuidad del proceso de descentralización iniciado por Tabaré Vázquez, en el primer periodo del Arquitecto Arana se elaboró el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento, conocido hasta hoy como el POT, así como Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) que buscaban el desarrollo territorial por zonas ordenando el trabajo realizado durante el proceso de descentralización y a futuro. Durante una gira realizada por Europa al comienzo de su periodo, el gobierno de Mariano Arana por un lado, visibiliza la importancia estratégica de la novel Mercociudades, y por otro, consigue cooperación técnica y económica que le permiten llevar adelante el POT, los PLAEDZ mediante acuerdos con la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Dirección General de Ordenamiento de Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía.

c. Instrumentos de gestión internacional

Durante el periodo de 1990 a 1995 con el gobierno de Tabaré Vázquez el relacionamiento internacional fue incipiente por varias razones ya expuestas, no contaba con una estructura organizacional ni planificación encaminadas hacia la acción internacional, tampoco conocimiento ni experiencia en el tema. No obstante lo anterior, se hizo uso de todas las herramientas de las que podía disponer en el momento, se dieron algunas acciones como contactos informales con otros gobernantes, establecidos mediante la intermediación de diferentes actores como los uruguayos en el exterior por ejemplo el General Liber Seregni, o algunas ONG’s IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para America Latina y Africa), OXFAM, y Médicos sin Fronteras; viajes al exterior, a Francia fue el primero, que como resultado tuvo el contacto con la alcaldía de Marsella para el tema de saneamiento; por otra parte se aprovechó la participación en redes como la UCCI (Unión de Ciudades Capitales

Iberoamericanas) para la construcción de contactos políticos y técnicos. Y, en menor medida la firma de acuerdos (Ferraro 2008, pág. 22)

Sin embargo, estos pocos recursos se encaminaron en dirección de una acción internacional que soportara uno de los ejes estratégicos de su gobierno, llevar a cabo el proceso de descentralización dentro de la intendencia, fue el caso de la primera fase del proyecto de "Descentralización política y administrativa", llevado a cabo a partir de febrero de 1990 con la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y como resultado "se divide la ciudad en 18 zonas y creando los centros comunales zonales y los respectivos consejos vecinales, y designando un delegado directo para cada una de ellas." (Ferraro 2008, pág. 19).

Durante el primer mandato de Mariano Arana, entre 1995 y 2000 se puede observar una profesionalización de la estructura al igual que la necesidad de adelantar una planificación más estratégica de la gestión internacional, lo cual redundó en una serie de acciones que van desde giras por Europa y Norteamérica, hasta la participación activa en redes de ciudades y la capitalidad de Montevideo en MERCOSUR. Para este periodo se establecieron 39 acuerdos y en lo que respecta a la participación en redes durante este periodo se pueden destacar los siguientes hechos:

"El relacionamiento con ciudades iberoamericanas a través de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), teniendo como resultado que en 1996 fuera Montevideo la Capital Iberoamericana de la Cultura.

Montevideo obtiene la Coordinación de la Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas" del Programa URB-AL de la Comisión Europea. Lo cual le otorga el rol de difusor de información entre los participantes miembros y de organizador de reuniones periódicas de trabajo, en el marco de las políticas sociales urbanas. La Red contó, al final de la Fase II del Programa URB-AL con ciento setenta y tres miembros, entre ciudades, centros de estudio y de capacitación tanto de Europea como de América Latina.

Con el ánimo de fomentar la participación de más ciudades de la región en la Red 5, se priorizó su participación en la Unidad Temática de Desarrollo Social dentro de la Red de Mercociudades, como resultado la Red 5 contó con la participación de 173 ciudades. Por otro lado, la coordinación de esta red le permitió a Montevideo establecer vínculos con gobiernos locales de Alemania y Bélgica. Con la embajada de

Alemania se logra concretar dos convenios uno por monto de 731.673.72 pesos uruguayos dirigido al reacondicionamiento del pabellón de música y otro para el centro de fotografía de Montevideo por monto de 12.700 euros. (Ferraro 2008, pág. 76)

Como una de las líneas estratégicas del gobierno de Mariano Arana en materia internacional era Montevideo Capital del Mercosur, favoreció la instalación de sedes de organismos internacionales en la ciudad, entre ellas cedió el ex Parque Hotel para que se convirtiera en el Edificio MERCOSUR en 1997, que alberga las dependencias administrativas y técnicas del MERCOSUR”(Ferraro 2010, pág. 34)

En lo que hace referencia al segundo mandato de Mariano Arana 2000-2005 se pueden resaltar los siguientes logros:

Desde 1998 cuando Montevideo aparece la secretaria ejecutiva de Mercociudades, se empieza a gestar la idea de un órgano que facilitara la interlocución entre los miembros y que tuviera una visión integral del Mercosur surgiendo la Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades que desde ese momento fue ejercida por Montevideo. Desde el año 2000 siendo el único órgano no rotatorio dentro de la estructura de la Red.

Se establecen 32 acuerdos y se afianza relacionamiento con Rosario, Buenos Aires, Morón, Santo André, Belo Horizonte, San Pablo, Asunción, Rio de Janeiro, Barcelona, Madrid, Paris, Roma, Andalucía, Extremadura, entre otros. Se destacan los convenios de cooperación, con Barcelona por 260000 euros para el Proyecto Plaza, Museo y Memoria de Punta Rieles; otro por 250000 euros para Rehabilitación del Edificio Jaureguiberry. Ciudad vieja; finalmente el suscrito con Madrid para el Aprovechamiento de las Potencialidades económicas por 102.608 dólares. Se firman además 13 convenios de cooperación de acuerdo con la información recolectada en la página de la división de relaciones internacionales de la intendencia.

Se manejó un monto de nueve millones de dólares por concepto de cooperación de la Comisión europea y algunos gobiernos de España, entre otros, los cuales fueron destinados a temas de planeación y política de cohesión social. (Ferraro 2009, pág. 24)

1.3.2 GOBIERNO CENTRAL PROGRESISTA

En el año 2005 el gobierno central queda en cabeza del Frente Amplio, al igual que la intendencia de Montevideo, dando inicio al periodo de gobiernos progresistas y dando un giro a la acción internacional, al menos en lo que a la estrategia se refiere; el panorama cambia, ya no se encuentra aislado políticamente y tiene canales de dialogo en política exterior con el gobierno central. (Ferraro 2008, pág. 25).

a. Fortalecimiento institucional

Durante este periodo no hubo cambios dentro de la estructura institucional, se continuó fortaleciendo lo que desde los gobiernos anteriores se había hecho en esta materia, la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, alberga tres unidades la de relacionamiento, la de proyectos y la de redes o integración regional, encargada de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. (Ferraro 2010, pág. 39) durante el mandato del Intendente Ricardo Ehrlich la dirección estuvo a cargo de Ruben García. No obstante lo anterior, se observa un cambio en el relacionamiento con el gobierno central pues entra en escena la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del gobierno nacional. (Ferraro 2008, pág. 27).

b. Visión de la estrategia

Entre los años 2005 y 2010, el gobierno departamental ejercido por Ricardo Ehrlich, combinó las estrategias de relacionamiento llevadas adelante por los gobiernos anteriores y enfatizó el posicionamiento internacional de la ciudad, como un actor en la búsqueda de una nueva forma de gestión internacional con objetivos propios, coordinando con el gobierno nacional (del mismo signo político) y liderando el accionar de sus pares departamentales del resto del país.

Frente a esta nueva situación el gobierno de Montevideo va a replantearse la estrategia global de relacionamiento internacional buscando, a través de sus

acciones, posicionar su liderazgo en la región desde la coordinación y cooperación con todas las ciudades según afinidad temática y no solamente política. El objetivo será posicionar a la ciudad como la capital de la región pero desde todos los planos posibles de innovación, erigiéndose como capaz de liderar tanto proyectos en el plano nacional como procesos y proyectos a nivel continental y mundial (Ferraro 2009, pág. 46).

b. Instrumentos de gestión internacional

Además del establecimiento de 35 acuerdos, (Ferraro 2008. Pág 71) en diferentes temáticas tales como turismo, gestión urbana, educación, salud, economía, desarrollo social, entre otros. Y la suscripción de más de 30 convenios y proyectos de cooperación por un monto de 20 millones de dólares, (Ferraro 2009, pág 25) se pueden resaltar los siguientes logros obtenidos durante la gestión del Intendente Erhlich:

La ejecución del Proyecto Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina nace, por iniciativa del Programa URB-AL, siendo la Intendencia de Montevideo, la Sede para América Latina.

La creación del Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, espacio generado a iniciativa de Montevideo, Santa Tecla y la Diputación de Barcelona y cuya primera edición se realizó en Montevideo en 2006.

1.4 UNA ESTRATEGIA RESALTA ENTRE LAS DEMAS: LA RED DE MERCOCIUDADES

A partir de la investigación adelantada, fue posible identificar que la participación de Montevideo dentro de la Red de Mercociudades se ha constituido desde su creación, en una de las mayores apuestas de la Intendencia para posicionarse entre los gobiernos locales de la región. Por un lado Montevideo cedió a la cancillería el Parque Hotel, para convertirlo en el Edificio Mercosur, en el cual se reservó un

espacio en el mismo para la Red de Mercociudades. (Ferraro 2008, pág.21). Lo anterior encaminado hacia su cometido de ser capital de la integración, pero también promoviendo una cercanía al menos física y administrativa entre la Red y el Mercosur.

A su vez, el liderazgo ejercido durante los 15 años objeto de estudio de la presente investigación, ha permitido impulsar a la Red. Las acciones de presión y lobby estuvieron reforzadas por la construcción de una agenda temática y propositiva hacia la integración con demandas y propuestas específicas hacia el Mercosur, con un fuerte liderazgo de Montevideo (Ferraro 2008, pág. 20). Una agenda con temáticas definidas, incluso desde antes que se encontraran en el Mercosur, como “ciudadanía regional, derechos humanos, fondos de desarrollo regional, integración productiva, entre otros” (Ferraro 2017, pág 152) Durante el primer mandato de Mariano Arana emprende gira por Europa con el fin de atraer cooperación técnica y financiera para adelantar estrategias de descentralización pero también para visibilizar la importancia estratégica de Mercociudades.

Montevideo ha facilitado los mecanismos de comunicación entre la red y el bloque de integración. Por un lado, favorece la instalación de la sede de Mercosur, albergando las dependencias administrativas y técnicas del bloque. (Ferraro 2008, pág. 21) Por otro, desde 1998 cuando Montevideo aparece la secretaria ejecutiva de Mercociudades, se empieza a gestar la idea de un órgano que facilitara la interlocución entre los miembros y que tuviera una visión integral del Mercosur surgiendo la Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades que desde ese momento fue ejercida por Montevideo. Desde el año 2000 siendo el único órgano no rotatorio dentro de la estructura de la Red; Desde la STPM se comienza estrategia de acercamiento con otros actores sociales y políticos.

La Red de Mercociudades es uno de los intereses centrales del proceso de internacionalización de la intendencia de Montevideo. Al revisar el organigrama de la división de RRII de la intendencia, aparecen como organismos externos la secretaria ejecutiva y la secretaria técnica permanente de Mercociudades. Lo que

muestra que son oficinas que no obedecen en su totalidad al accionar del gobierno de Montevideo sino que son de responsabilidad compartida con ciudades de la región. Sin embargo, su orientación y gestión están en manos de la división. (Ferraro 2010, pág. 40).

2. UNA SOLA VOZ EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

En este apartado del artículo se analizará la participación de la Red de Mercociudades en el proceso de toma de decisiones del Mercosur para determinar si efectivamente logra ejercer alguna influencia en las mismas. Para ello, se hará una descripción de los aspectos más importantes a destacar de la Red, así como de los mecanismos empleados para tal objetivo. Por otra parte se analizarán los principales logros alcanzados por la Red y que dan cuenta de su capacidad de influencia.

En el año 1995 es fundada la Red de Mercociudades por los jefes de gobierno de Montevideo, Buenos Aires, Asunción, Córdoba, Rosario, La Plata, Rio de Janeiro, Florianópolis, Porto Alegre, Brasilia, Salvador, y Curitiba. Con el objetivo de alcanzar reconocimiento institucional por parte de Mercosur, la Red desarrolló iniciativas encaminadas a conseguir dicho reconocimiento, lobby ante las cancillerías nacionales, cartas a los gobierno centrales, entre otras.

Si bien es cierto en el Acta Fundacional de Mercociudades, producto de la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefectos de Mercosur se manifestó la necesidad de “impulsar el reconocimiento de participación de las ciudades en la estructura del Mercosur, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia”; para el siguiente año en la Cumbre de Porto Alegre se estableció el estatuto de la Red, donde se definía el funcionamiento y los objetivos específicos de la misma.

Teniendo en cuenta el hecho de que la Red de Mercociudades no figura dentro de la estructura organizacional del Mercosur, sino que es una red independiente al proceso de integración, es entendible que entre sus objetivos más importantes estuviera el de favorecer la participación de las ciudades en la estructura del

Mercosur, “la difusión de una cultura democrática a nivel regional y nacional, y el establecimiento de una relación más estrecha de cooperación para la definición de políticas sociales adecuadas” (Rodríguez 2012, pág. 48).

“La carta de Porto Alegre dejó en claro el alcance del desarrollo social que se pretendía alcanzar al destacar la importancia 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 de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda construirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del dialogo integrador de gobiernos y sociedades” (Bustos 2012, pág. 4).

Para efectos de la presente investigación se dividirán los objetivos de la Red, en dos grupos principales, por un lado los objetivos de tipo institucional, centrados en obtener el “reconocimiento de Mercociudades en la estructura del Mercosur” (inciso a); y el otro grupo de relacionamiento y cooperación enfocados en el “desarrollo de mecanismos de comunicación e intercambio de experiencias, así como potenciar los recursos vinculados al crecimiento y desarrollo de las ciudades” (Oddone 2005, pág.5).

En virtud de la categorización realizada de los objetivos de la Red, es posible afirmar que los mecanismos de participación han estado orientados, de la siguiente manera: para los objetivos de tipo institucional se ha optado por mecanismos de participación directa, en tanto ha tenido presencia constante y activa en el proceso de creación, establecimiento y fortalecimiento de los espacios de participación de los gobiernos locales en el Mercosur; por otra parte, para los objetivos de relacionamiento y cooperación se le ha apostado a los mecanismos de participación indirecta.

2.1 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA COMO ACTOR INTERNO DEL PROCESO

Desde su creación en 1995, la Red de Mercociudades reclamó la creación de un espacio destinado a la participación de los gobiernos locales dentro del proceso de

toma de decisión al interior de MERCOSUR, cumbre tras cumbre, está presente dicho reclamo, en algunas, con mayor intensidad que en otras.

a. Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI)

Convergen dos factores importantes en el surgimiento de la REMI, por un lado el lobby y la presión ejercida por la Red de Mercociudades durante casi cinco años a los Estados parte del Mercosur, y por el otro, el ascenso a la presidencia de Argentina por parte de Fernando de la Rúa ya que tanto él como algunos de sus altos funcionarios habían sido jefes de gobiernos locales y su visión acerca de la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración tendía a ser positiva. De tal forma que es la cancillería Argentina la que presenta la propuesta de creación de la REMI y el 15 de diciembre del año 2000 es aceptada por el Grupo Mercado Común mediante resolución 90/00. (Chasqueti 2006, pág. 15).

Su objetivo principal era “promover el dialogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados parte, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida los habitantes de las ciudades de las región” (Chasqueti 2006, pág. 18)

La REMI se enfrentó a algunas dificultades durante su existencia que tuvieron que ver principalmente con su funcionamiento, la forma en la cual se estructuró y el proceso de toma de decisiones, así como su importancia jerárquica dentro de la estructura del Mercosur.

En sus inicios se vinculaba directamente al Grupo Mercado Común órgano de ejecución, pero pasó a ser parte del Foro de Consulta y Concertación Política que no tiene capacidad decisoria, por lo que las recomendaciones emanadas de la REMI debían ser evaluadas por el FCCP que de considerarlo pertinente las elevaba al Grupo Mercado Común, y en virtud de esto casi ninguna recomendación llegó al Grupo Mercado Común.

Por otra parte al ser una reunión especializada era una “modalidad organizacional subsidiaria de los subgrupos de trabajo establecidos en el anexo V del Tratado de Asunción” (Chasquetti 2006, pág. 20) así las cosas, era un organismo al nivel de los creados para el tratamiento de temas como turismo o prevención de drogas. De lo que se puede deducir su poca relevancia y participación en el proceso de toma de decisión al interior del MERCOSUR. La gran mayoría de temáticas abordadas pudieron ser tratadas en el marco de Mercociudades, pues “buena parte de la agenda suponía acciones de cooperación o intercambio de buenas prácticas es decir, la REMI no representó una ventaja para los gobiernos locales y teniendo en cuenta los costos de una participación en este tipo de organismos, se convirtió en un escenario de *free rider* en el cual los gastos eran asumidos por unos pocos y los beneficiados todos” (Chasquetti 2006, pág. 16).

Metodología de trabajo empleada que dificultó el proceso de toma de decisiones al interior del organismo. Por lo que no resultó ser el espacio que propiciara la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional. De acuerdo al artículo 2, la REMI estaba integrada por representantes de municipios e intendencias designados por los 4 estados partes. Se ponía en igualdad a funcionarios delegados por los estados partes con autoridades locales electas. Este relacionamiento horizontal restaba legitimidad al hecho de ser elegido. Acentuada variación de integrantes lo cual dificultó que existiera constancia en líneas de acción (Aguerre 2009, pág. 139), así como dificultad por parte de algunos participantes (representantes de gobiernos centrales) para comprender el papel de los actores locales.

En reuniones de la REMI, la cuestión de atribución de poderes y reconocimiento para los actores locales era vista apenas como un tema a ser tratado. (Vigevani 2011, pág. 152). Las secciones nacionales no tenían limitaciones en el número de sus integrantes. Dificultad en la continuidad de los trabajos por la variabilidad de sus participantes, por ejemplo Brasil citaba a los gobiernos locales para participar en las reuniones de la REMI, de acuerdo a los temas que se fueran a tratar. (Petrantonio 2008, pág. 22).

Por otra parte, la lógica de suma cero, consenso lo que significa que una sola opinión diferente era suficiente para evitar se adoptara cualquier decisión. Poder de veto de las secciones nacionales. (Aguerre 2009, pág. 139).

b. Foro Consultivo de Municipios y Estados Federados del MERCOSUR–FCCR

Tras el fracaso de la REMI, en el año 2004, por decisión 41/04 de Consejo Mercado Común se crea el Foro Consultivo de Municipios y Estados Federados del Mercosur, que tiene entre sus objetivos más importantes el dialogo y la cooperación entre las unidades temáticas, autoridades locales y sus ejes temáticos (aunque poco claros) son la integración fronteriza, la integración productiva y la ciudadanía regional.

El FCCR se compone de un comité de municipios y un comité de estados federados, cada uno con 4 capítulos correspondientes a los 4 países miembros del Mercosur (sin contar a Venezuela); compuestos por 21 miembros rotativos (10 alcaldes, 10 gobernadores y un coordinador nacional); sin embargo, entre 2004 y 2010 nunca fueron rotados, no existe claridad respecto al proceso de nombramiento de los miembros, y la realidad no coincide con el reglamento interno (artículos 19 y 24 Acta 01707 del a primer reunión ordinaria del Plenario del Foro) según el cual el periodo de participación de los miembros de los comités es de un año improrrogable.

El foro cuenta con dos grupos de trabajo, el GTIF (Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza) y el GTIPW (Grupo de Trabajo de Información del Portal Web). Sin embargo como se puede corroborar, los contenidos actualizados del Foro no son constantes y no se encuentran en el portal de Mercosur o Mercociudades.

Los comités están facultados para para adelantar seminarios, reuniones temáticas, ruedas de negociaciones, y reuniones plenarias; “cuyos resultados son llevados al Grupo Mercado Común por parte del coordinador nacional correspondiente al país

que ejerce la presidencia pro tempore en Mercosur, y por un alcalde o gobernador a las cúpulas semestrales de jefes de estado”(Rodríguez 2012, pág. 51).

De estos dos, el más importante es el segundo ya que es el espacio político y representa la oportunidad para que el Foro emane sus recomendaciones formales al bloque. Sin embargo, hasta el momento solo ha emitido declaraciones, lo cual se debe en gran parte a la metodología de toma de decisión, ya que requiere del consenso con la presencia de los 84 miembros, desde luego un obstáculo muy grande si se tiene en cuenta que existen divergencias no solo entre delegaciones sino al interior de las mismas.

No se puede desconocer el avance que esto representa, pues si bien es cierto que las declaraciones ni las recomendaciones son vinculantes, y a pesar de que los órganos decisorios del MERCOSUR no están obligados a tomar en consideración dichas propuestas, es posible afirmar que la creación del FCCR se constituye en un mecanismo a partir del cual la opinión de los gobiernos locales encuentra cierta capacidad para influir en las decisiones del Mercosur o al menos para hacerse escuchar:

“le garantiza a los entes subnacionales el derecho a una voz común, a través de recomendaciones no vinculantes, que a pesar de no tener tanto calor en términos decisorios, representa una conquista política de los mismos, además de un mecanismo estable de comunicación en la estructura institucional Mercosulina” (Rodríguez 2012, pág. 52).

2.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN INDIRECTA COMO RED EXTERNA AL PROCESO

Como se mencionó anteriormente, los mecanismos de participación indirecta obedecen a los objetivos denominados de relacionamiento y cooperación, en virtud de los mismos se le ha apostado a diferentes instrumentos.

“A partir de 1999, buscando ampliar la cooperación con la región y el peso político de sus ciudades se pretende intensificar el relacionamiento con ciudades de Eurocities y del Comité de Regiones, mientras continúan las negociaciones en el marco de la asociación entre Mercosur y la Unión Europea vigente desde 1999. Fue la forma encontrada para participar

aunque sea extraoficialmente de la agenda externa del proceso de integración” (Ferraro 2017, pág 137)

Mercociudades ha manifestado su posición frente al Mercosur y sus principales temas de debate. En las declaraciones de las diferentes Cumbres y Reuniones de Consejo se han fijado posiciones en relación a temas tales como: el proceso de constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el relanzamiento del Mercosur, la profundización del proceso de integración, la crisis institucional en Paraguay, la crisis económica de Argentina, la incorporación plena de Chile y Bolivia al Mercosur, el Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, la agenda social del Mercosur, etc. (Romero 2016, pág. 47). Sin embargo al revisar los comunicados conjuntos¹⁷ entre el año 1995 y el 2010 sólo se hace mención una vez a la Red.

Por otra parte, lo ha hecho a partir de la generación de conocimiento desde sus unidades temáticas, de tal manera que los distintos organismos de Mercosur o las autoridades nacionales hagan uso de ellos, y se eleven en las discusiones tanto como sea posible.

“Asimismo, Mercociudades fomentó activamente la cooperación horizontal entre las ciudades mediante el desarrollo de Unidades Temáticas, que con el paso del tiempo, se transformaron en verdaderas subredes de ciudades. En su accionar, estos organismos presentaron una gran autonomía de trabajo, en el análisis de problemáticas específicas, la transferencia de «buenas prácticas»¹⁸, y la formulación de proyectos comunes. Prueba de esto último es la participación conjunta de varias ciudades en ámbitos como el Programa UR-BAL de la Unión Europea o el Programa Ciudades Educadoras” (Chasquetti 2006, pág. 14).

Se ha hecho uso de otras estrategias como la ubicación de la Secretaría Técnica Permanente de la Red en el edificio del Mercosur, que dicha oficina sea el enlace con la Secretaría del Mercosur lo cual ha permitido que sea sincronicen hasta cierto grado las agendas temáticas de los dos organismos. A pesar de no contar con una planta amplia de personal pues el plantel de la STPM está conformada por funcionarios de la Intendencia de Montevideo. Con las cuotas de sus afiliados se

¹⁷ Los Comunicados de los Presidentes incluyen los temas de interés de los países que se desarrollaron en el semestre

¹⁸ Mercociudades ha facilitado la transferencia de modelos de gestión (por ejemplo, la elaboración de Planes Estratégicos de las ciudades promovidos por la Unidad Temática de Planificación a cargo de Rosario) o de políticas exitosas (por ejemplo, los Planes de Igualdad de Oportunidades promovidos por la Unidad Temática de Género y Municipio a cargo de Montevideo). Al respecto, ver Chasquetti (2004).

financian solamente algunas actividades aprobadas por el Consejo. El plantel permanente ronda entre las 6 a 8 personas.

De acuerdo con la información contenida en el banco de proyectos de la Red, en lo que respecta a los objetivos de cooperación se pueden destacar tres proyectos:

- AECID/ Laboratorio de políticas locales, por un monto de 150000 euros y cuyo objetivo es la creación e implementación en los municipios de la red Mercociudades del primer laboratorio de Políticas Locales de participación Ciudadana, como un espacio de construcción colectiva que promueva la sistematización, evaluación y desarrollo permanente de las experiencias en este campo.
- Comisión Europea/ Innovación y cohesión social por un monto de 1.700.000 euros para la capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas/ Este proyecto emana de necesidades identificadas por la red Mercociudades, a fin de facilitar la integración regional, promover la descentralización, compartir y coordinar políticas sociales urbanas, y progresar en la lucha contra las desigualdades, en aras de contribuir a la cohesión social.
- UNESCO/ Desarrollo y fortalecimiento del portal de las ciudades, apoyo técnico y financiero para mejorar y desarrollar la comunicación entre las ciudades de la red de Mercociudades por un monto de 48.672 dólares.

CONCLUSIÓN

A partir de la investigación adelantada es posible afirmar que aunque la red de Mercociudades no ha logrado su objetivo de co-decision, ha buscado mecanismos de participación indirecta y directa, mediante los cuales puede ejercer influencia no solo en el proceso de toma de decisión al interior del Mercosur sino también influenciar la agenda regional. Lo anterior lo ha logrado desde dos perspectivas: Por un lado como red externa al proceso y por otro como actor activo en el proceso de creación de los espacios de participación para los gobiernos locales dentro del Mercosur.

La opinión de los gobiernos locales no necesariamente tiene un espacio para influir en las decisiones del Mercosur, pero si se han logrado establecer canales de comunicación constante y garantizada entre los gobiernos locales y el bloque regional.

En resumen, Mercociudades mostró desde su fundación una evolución político institucional que transitó por dos carriles. Por un lado, desarrolló y fortaleció su carácter de asociación política enfrentada a la orientación «excluyente» y «presidencialista» en el MERCOSUR de los gobiernos nacionales. Pero por otro, evolucionó como una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas. (Chasqueti 2006, pág. 15).

En lo que respecta a la inserción internacional de Montevideo, la investigación permitió establecer que ha sido un proceso exitoso que le ha permitido convertirse en un actor fuerte y con poder blando, lo que hasta cierto punto le otorga la capacidad de priorizar sus intereses dentro del Mercosur, producto del relacionamiento con sus pares, mediante el cual se establecieron una gran cantidad de acuerdos y proyectos de cooperación horizontal. Sin embargo, aunque la Red de Mercociudades es uno de los intereses centrales de dicho proceso, no ha sido por sus acciones frente a las otras ciudades de la región, sino por su capacidad de articularse con otros actores en el

contexto internacional por fuera del Mercosur, que ha logrado consolidarse como un actor internacional.

Es de resaltar el liderazgo y la participación activa de la Intendencia dentro de la Red, coordinando distintas Unidades Temáticas, ejerciendo en más de dos oportunidades la Secretaría Ejecutiva, y lo más importante, ejerciendo por más de 15 años la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, lo cual le ha otorgado el manejo administrativo de la Red y comunicación permanente con los órganos administrativos del Mercosur, toda vez que la STPM se encuentra ubicada en el mismo edificio.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Boulos, Laczynski, Tedeschi, Vasquez y Aquino, (2011). La inclusión Social y los Gobiernos Locales de Mercosur, Montevideo: Innovación y Cohesión Social. Red de Mercociudades.

Chasqueti Daniel, (2003). Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

Chasqueti Daniel, (2006). El Mercosur y las ciudades Apuntes para una agenda del comité de municipios del foro consultivo de municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

Chejter Silvia, (2012). Ciudadanía Regional y Gobiernos Locales de Mercosur, Montevideo: Innovación y Cohesión Social. Red de Mercociudades.

Fernández de Losada Agustí y Romero María del Huerto. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 7. Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores? Primera edición 2016.

Ferraro, D. y Rodríguez, J. (2010) “Montevideo Internacional. Capital Ciudadana, Capital Ciudadano”, División Relaciones Internacionales y Cooperación, Montevideo. Intendencia de Montevideo.

Mendicoa Gloria, (2009). Ciudades Latinoamericanas en Red. La Mercociudades como estrategia de apertura al ciudadano del Mercosur, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Gino Germani.

Capítulos de libros

Dhooge Catherina. Paradiplomacia y la Red de Mercociudades: Fortaleciendo el espacio “local” en el Mercosur. En: Rodríguez Horacio, (Ed.) (2012). Actores Subnacionales e Integración Regional. Buenos Aires, Argentina: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Disponible en <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=4¬a=108>

Paikin Damián. Soberanía. Redefiniendo las lógicas de la soberanía: la participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del Mercosur. En: Rodríguez Horacio, (Ed.) (2012). Actores Subnacionales e Integración Regional. Buenos Aires, Argentina: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Disponible en <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=4¬a=108>

Pinto da Silva Rafael y Café Eduardo Augusto. La integración en el Cono Sur Desde la Teoría del Espacio de Flujos: Un análisis de las acciones de la Secretaria Ejecutiva de Mercociudades 2010-2011. En: Rodríguez Horacio, (Ed.) (2012). Actores Subnacionales e Integración Regional. Buenos Aires, Argentina: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Disponible en <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=4¬a=108>

Ventura Deisy y García Fonseca Marcela Cooperación descentralizada e integración regional: ¿Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y el Mercosur. En: Rodríguez Horacio, (Ed.) (2012). Actores Subnacionales e Integración Regional. Buenos Aires, Argentina: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Disponible en <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=4¬a=108>

Publicaciones periódicas académicas

Moreira, C. y Veneziano, A. (1991) “Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991) en Revista Uruguay de

Ciencia Política, FCU e ICP, Montevideo. Disponible en:
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/7063>

Oddone Nahuel y Granato Leonardo, (2005). Una Integración Diferente: El Caso de Mercociudades. Observatorio de la Economía Latinoamericana. Revista Académica de Economía. Disponible en:
http://www.academia.edu/28375794/Una_integraci%C3%B3n_diferente_el_caso_de_Mercociudades

Schiavi, Pablo. (2012) El desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación con especial referencia al gobierno municipal de Montevideo. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo.

Publicaciones periódicas no académicas

Ganganelli María, (2007). La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de municipios, provincias, estados federados y departamentos del MERCOSUR. –FCCR-, Buenos Aires. Disponible en:
revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1374

Moreira Ana. (2015) Cooperación Descentralizada y la Eficacia de la Ayuda. Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina. Montevideo Uruguay. Observatorio de Cooperación Descentralizada América Latina- Unión Europea. En www.observ-oed.org

Olivera et al. (2012). Revista Diálogo No. 28. Secretaria ejecutiva de Mercociudades. Red de Mercociudades, Montevideo, Uruguay: Disponible en http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Diologo_2012_Esp.pdf

Otros documentos

Alvarelos et al, (2002). Los Subespacios Geográficos-Sociales en el MERCOSUR: Regionalismo y Red Mercociudades, San Juan: Universidad nacional de La Matanza. Disponible en. humanidades.unlam.edu.ar/descargas/4_A068.pdf

Bustos Rodrigo, (2012). Actores Subnacionales en el Marco del MERCOSUR. Estudio comparativo, La Plata: Universidad Champagnat. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40187>

Cardallero Antonio & Rodríguez Jorge, (2010). Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. Análisis de la Cooperación Descentralizada Local, Disponible en observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/.../264_Anuario2_2.pdf

Damián Paikin. (2009) Redefiniendo las lógicas de la soberanía. La participación de los gobiernos Subnacionales en el ámbito del MERCOSUR. Disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

Ferraro, Daiana. (2009) MONTEVIDEO INTERNACIONAL” Análisis de la acción internacional durante dos décadas de gobierno del Frente Amplio en el Departamento de Montevideo. Monografía Final de la Licenciatura en Ciencia Política. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/4999/6/TCP_FerraroDaiana.pdf

Ferraro, Daiana. (2008) Apuesta del poder local en un mundo global “Montevideo: un mundo de oportunidades” Resumen de la actividad internacional de Montevideo, Montevideo, Uruguay Disponible en: http://www.academia.edu/16511666/APUESTA_DEL_PODER_LOCAL_EN_UN_MUNDO_GLOBAL_MONTEVIDEO_UN_MUNDO_DE_OPORTUNIDADES_

Geneyro, Bembi, Boulos y Sierra, (2010). La Integración Productiva Regional y los Gobiernos Locales del MERCOSUR, Montevideo: Innovación y Cohesión Social. Red de Mercociudades. Disponible en www.mercociudades.org

Mengo Renee & Pizarro Hugo (Noviembre 2010). Mercociudades: Un espacio de convergencia en el escenario internacional. V Congreso de Relaciones Internacionales. Congreso dirigido por La Universidad nacional de La Plata, Argentina. Disponible en: http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/mercociudades-espacio-convergencia-escenario-internacional/id/59307329.html

Oddone, Granato y Duran, (2006). Aportes para una mirada local del Mercosur: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades, Palermo: Universidad de Palermo, CEDEX. Disponible en: http://www.palermo.edu/cedex/pdf/articulo_mercociudades.pdf

Paikin Damián & Vázquez Mariana, (2009) Paradiplomacia en el Mercosur? Incentivos y Barreras a la Participación de los Actores Subnacionales en el Acuerdo Regional. En Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Ed. Observatorio Cooperación Descentralizada UE-AL. Disponible en: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/399b48f6111916925a1b160056291d40paradiplomacia_en_el_mercosur.pdf

Petrantonio María & Miguens Enrique, (Ed.) (2007). Políticas de Integración Regional Experiencias Locales Exitosas en el Mercosur, Argentina: Red de Mercociudades-Municipio de Tandil. Disponible en: portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/.../libro_tandil_set_2007.pdf

Petrantonio María & Miguens Enrique, (Ed.) (2008). La Mirada Local Los Desafíos de la Integración regional en MERCOSUR, Argentina: Red de Mercociudades Municipio de Tandil. Disponible en: www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/659

Romero María & Fernández Agustí, (2016). Cuaderno para la Internacionalización de las Ciudades. Proyecto ALLAS. Los Gobiernos Locales en la Agenda Internacional: ¿Actores o Espectadores? Disponible en <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/190300/cuadernoallas7OK.pdf/75ae1ae7-fa26-4aa6-a65c-d5866f38aded>

Sánchez francisco. (2013). Las regiones y su Movilización en la Integración Andina, Europea y Mercosureña. Referencia a la Gobernanza Multinivel. Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/543/.../Resumen_54335856003_1.pdf

Vigevani, Ronanzini, Prado y Miklos, (2011). Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <http://observ-ocd.org/es/actores-locales-cooperacion-descentralizada-y-fortalecimiento-institucional-posibilidad-de-profundiz>