

# La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización\*

Andrea del Pilar Naranjo Morales\*\*

## RESUMEN

Se efectúa un análisis histórico y descriptivo sobre la incidencia de las ciudades en tres esquemas de integración con diversos grados de desarrollo: la Unión Europea, el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina, para determinar la articulación de los principios

de subsidiariedad y participación de los entes locales en cada caso.

En primer lugar, empleando el diseño metodológico histórico se reconstruyen los antecedentes y orígenes del fenómeno, partiendo de la revisión de documentos oficiales de cada una de las formaciones comunitarias y de los textos emanados de los esquemas ur-

---

\* El presente artículo se deriva de la investigación doctoral en Relaciones Internacionales Iberoamericanas “La inserción de las ciudades en el sistema económico internacional: el caso de Bogotá, D. C.”, de la Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Madrid (España).

\*\* Doctora en Relaciones Internacionales Iberoamericanas, Universidad Rey Juan Carlos (España). Docente, Escuela de posgrados Policía Miguel Lleras (Colombia). [andreanaranjomor@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-0354-7223].

Recibido: 21 de noviembre de 2022 / Modificado: 9 de febrero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

Naranjo Morales, A. P. (2023). La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización. *Oasis*, 38, 73-89.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.05>

banos autogestionados. Finalmente, haciendo uso del método descriptivo, se establecieron los puntos de incidencia de los actores subestatales en los organismos de integración descritos. Se considera que el documento será insumo para formular alternativas de política pública en procura de fortalecer el intercambio interurbano y consolidar los procesos de integración desde la base social, representada por los entes locales como los más cercanos al ciudadano.

**Palabras clave:** ciudades; integración urbana; paradiplomacia; política territorial.

## Participation of sub-state entities in the integration processes of the European Union, the Andean Community and Mercosur: from Self-Management to Institutionalization

### ABSTRACT

A historical and descriptive analysis is carried out on the incidence of cities in three integration schemes with different degrees of development: the European Union, the Common Market of the South and the Andean Community. To determine the articulation of the principles of subsidiarity and participation of local entities in each case. In the first place, using the historical methodological design, the background and origins of the phenomenon are reconstructed, based on the review of official documents of each of the community formations and the texts emanating from the

self-managed urban schemes. Secondly, using the descriptive method, the points of incidence of the participation of sub-state entities in the described integration schemes are established. It is considered that the document will be an input to formulate public policy alternatives in an attempt to strengthen interurban exchange and consolidate integration processes from the social base, represented by local entities as those closest to the citizen.

**Key words:** Cities; urban integration; paradiplomacy; territorial policy.

### INTRODUCCIÓN

La inclusión de actores diversos a los Estados nacionales como sujetos en el escenario internacional, ha sido tema de amplias discusiones teóricas, desde la ciencia de las relaciones internacionales y la teoría económica.

El espectro internacional de actores ha tenido importantes alteraciones en las últimas décadas, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que se inicia un deterioro progresivo de la percepción del Estado como ente único, absoluto y excluyente, así como la difuminación de los conceptos de soberanía cimentada en el control territorial y, con ellos, el advenimiento de esquemas de relacionamiento regional entre actores cada vez más flexibles e informales, en lo que se denomina regionalismo líquido:

El regionalismo líquido se caracteriza por el bajo compromiso de los actores (especialmente gobiernos y actores estatales), lo que ha reforzado la idea de que las normas y estructuras regionales son volátiles y cambiantes, diseñadas para no cristalizarse o perpetuarse.

[...] los procesos de integración pierden su capacidad de brindar previsibilidad y confianza a los participantes, quienes pasan a interactuar en un contexto en cuyos límites y normas se modifican constantemente o, al menos, se acentúan. (Pasquariello *et al.*, 2021, p. 11)

Este fenómeno se manifiesta en dos niveles: en primer lugar, con la cesión parcial del ejercicio de competencias para la conformación de “unidades políticas más amplias” (Barbé, 1998, p. 304) en el caso de organizaciones internacionales supraestatales y, en segundo lugar, con la aceptación progresiva de otros actores antes dependientes del Estado: los entes subestatales y las corporaciones de capital privado.

Estos escenarios favorecerán la constitución de alianzas interurbanas y redes de ciudades en los procesos de configuración comunitarios supraestatales, como la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur, cada una con características y diferentes modos de interacción.

Así, tanto el proceso de integración europeo como los intentos integradores latinoamericanos recientes deberán desarrollarse y evolucionar en un contexto de avances rápidos de intercomunicación tecnológica y adelantos científicos, afectados, a su vez, por una múltiple interconexión entre sujetos y actores internacionales que interactúan entre sí, con diversos grados de autonomía (García Segura, 1992, pp. 13-31).

En este artículo se efectúa la descripción de algunos elementos relevantes en dicho fenómeno, para comprender los niveles de injerencia y participación de las urbes, tomando como base de análisis las redes autogestionadas e institucionalizadas de tres esquemas de inte-

gración en desiguales grados de desarrollo: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur.

El estudio reviste interés por cuanto, a pesar de la profusión de literatura sobre estudios urbanos, aún son reducidos aquellos sobre procesos de internacionalización urbana, en el escenario latinoamericano, situación que no se compara con el caso de ciudades europeas y norteamericanas.

## LA UNIÓN EUROPEA

La iniciativa de conformación de una organización económica europea no contempló la participación de entes diversos a los Estados centrales. Para Astola Madariaga (1995, citada en Huici, 2003), la naciente Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) catalogaba a las regiones como “un encuadre geográfico-económico, sin ningún tipo de connotación política” (p. 26).

No obstante, hacia finales de la década de los cincuenta, se iniciarán los primeros estudios para establecer las características sociales y económicas de las regiones participantes del esquema. Con los resultados se establecerán polos de crecimiento y mecanismos para el direccionamiento de cooperación entre espacios territoriales con diversos niveles de desarrollo.

El tema de la representación regional inicia con la Conferencia de Bruselas de 1961; no obstante, no será sino hasta la Cumbre de París, celebrada durante el invierno de 1972, cuando se da el primer paso institucional de reconocimiento subestatal, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Comité de Política Regional, junto con

la Unión Monetaria Europea (Manso, 2002, pp. 289-297).

Durante la celebración de la Conferencia se establece una agenda de desarrollo con miras a la preparación de un informe sobre las políticas regionales para la Comisión, y la eventual creación de un Fondo de Desarrollo Regional, órgano que sería objeto de reforma en 1979.

Dos años después se crearía, con el Reglamento 1787/1984, el Comité de Política Regional adjunto al Consejo y a la Comisión.

La década de los ochenta sería decisiva para la promulgación de uno de los tratados internacionales más relevantes para nuestro estudio: la Carta Europea de Autonomía Local de 1985; además, se consolidan los fondos de ayuda estructural para las regiones. De acuerdo con Vitor Stuart Gabriel de Pieri (2010):

Entre los principales fondos estructurales de la Unión Europea se destacan el Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Feoga), que representan aproximadamente el 40% del total de gastos del bloque y todos ellos deben pasar por consultas del Comité de las Regiones antes de cualquier intervención. (p. 24)

Hacia finales de la década se crea el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales, por intermedio de Comisión de las Comunidades Europeas, mediante la Decisión 88/487 (24 de junio de 1988). Inmediato antecesor del Comité de regiones.

No obstante, a pesar de la alusión a la búsqueda de igualdad material, la eliminación de barreras territoriales y los reconocimientos parciales de la existencia de otros actores, el sistema europeo “ignoró tradicionalmente la

cuestión regional y les costó más de veinticinco años aceptar tal realidad” (Aguilera de Prat, 2006, p. 52).

### **Conformación y articulación del proceso de decisión territorial europeo**

La participación en el complejo entramado de decisión de la Unión se estructurará sobre la noción de gobernanza multinivel (Rodríguez, 2019, p. 154), concepto que se traduce en la articulación de decisiones en un esquema de múltiples niveles administrativos y de gobierno que, para las entidades territoriales, en palabras de Francisco Javier Sánchez (2013), implicará:

La relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental, antes centrada en el Estado, hacia otros niveles, en una dimensión vertical –hacia arriba, en las corporaciones, organismos y regímenes internacionales; y hacia abajo, en los actores subnacionales– y horizontal; de manera que describe un sistema de negociación continua entre gobiernos de varios niveles territoriales. (p. 26)

La noción ha sido definida en el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel (Unión Europea, 2009), como la piedra angular de la cual se derivarán los puntos cardinales de vinculación en el proceso de decisión europeo, así:

La acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los múltiples niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. (p. 20)

Bajo este entendido, la intervención de los entes regionales y locales se desarrollará en dos momentos o fases, siguiendo el esquema presentado por Jorge Tuñón (2008):

1. Fase ascendente: traducida en la capacidad de mediación de las regiones en la etapa negociadora del Estado de cara a la elaboración de las políticas y decisiones de la Unión Europea.
2. Fase descendente: manifestada en la capacidad de maniobra de los entes territoriales a la hora de ejecutar y desarrollar las políticas y decisiones dentro de los límites de sus competencias.

En este momento, los territorios inciden utilizando cuatro herramientas básicas de participación directa e indirecta en la toma de decisiones de la Unión, llamadas por el autor “canales de activación” (Tuñón, 2008, pp. 151-172).

A continuación, veremos con mayor detalle cada uno de ellos.

#### **La participación directa o mediada por los Estados en el marco institucional decisorio del sistema: el Consejo de Ministros y la Comisión Europea**

La competencia de delegar funciones a los actores regionales en estos cuerpos se deriva del Tratado Constitutivo de la Comunidad

Europea, que incorporó en su artículo 203 la posibilidad del nombramiento de representantes regionales designados por los gobiernos, siempre y cuando ostentaran rango ministerial; sus competencias se circunscriben a los lineamientos de su delegante.

La intervención, entonces, se ajusta al mandato de representación determinado por el gobierno que emite la autorización. La designación de integrantes depende, además del ordenamiento interno de los Estados, de la orientación de su política externa y de la capacidad competencial de sus entidades territoriales, “son los Estados miembros los decisores principales en cuestiones constitucionales y de reforma institucional” (Llorens y Sánchez, 2019, p. 129).

Dicha subordinación impide la asunción de necesidades locales en el foro de discusión, y se erige como “muestra clara de la naturaleza intergubernamental del Consejo, derivándose (de ello) la irresponsabilidad política del mismo frente al resto del entramado institucional” (Ferrer, 2010, pp. 51-84).

En algunos eventos, el carácter estrictamente gubernamental del organismo se atenúa, por ejemplo, en el caso de las Comunidades Autónomas Ibéricas, que han ampliado de manera progresiva sus ámbitos de injerencia, sus capacidades de maniobra y los métodos de intervención en el sistema comunitario, en las formaciones o grupos de trabajo de los Consejos de Ministros<sup>1</sup>. Manifestaciones de

<sup>1</sup> Los mayores márgenes de maniobra han surgido de la suscripción de varios instrumentos derivados de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Carce), entre ellos la “Guía de Buenas Prácticas” para la aplicación del acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (12 de diciembre de 2006).

independentismo del denominado fenómeno de *protodiplomacia* (Zapata y De la Garza, 2022, pp. 87-105).

### **La participación en el Comité Consultivo de las Regiones**

Estructurado bajo el principio de participación, la creación del Comité de las Regiones como órgano consultivo del sistema europeo hace parte de las políticas de ampliación de canales de contacto entre los diversos espacios de decisión y facilita la interlocución con el ciudadano comunitario, en ejecución de lo preceptuado en el artículo 1 del Tratado Constitutivo de la Unión, según el cual, “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” (Unión Europea, 1992, art. A.-1).

El órgano de decisión se conforma por 329 delegados<sup>2</sup> que ostentan el carácter de representantes de cuerpos colegiados decisorios locales o regionales de cada uno de los 27 Estados miembros. Por lo tanto, más que un ente de representación civil, constituye uno de carácter político.

El Comité Europeo de las Regiones deriva sus atribuciones de la garantía del principio de subsidiariedad, que articula todos los niveles territoriales; para García García (2021):

El principio de subsidiariedad potencia la participación e intervención de las regiones tanto en los

procesos decisorios internos que conciernan al ámbito europeo como en la adopción de decisiones a nivel comunitario. A nivel interno, este principio se ha de conjugar con el principio de autonomía institucional y el sistema de reparto de competencias. (p. 174)

Para ello, además de tener la posibilidad de interponer recursos en el Tribunal de Justicia Europeo frente a presuntas vulneraciones, emite dictámenes ante la resolución de consultas obligatorias dirigidas desde el Consejo, la Comisión Europea o el Parlamento, sobre los temas territoriales de “cohesión económica, educación, juventud, la cultura, el deporte, la energía, derechos laborales, de transporte, salud, medio ambiente, fondos sociales y cooperación transfronteriza” (Unión Europea, 1997, art. 263).

A pesar del progresivo reconocimiento de los entes regionales, la connotación política del Comité de las Regiones como ente consultivo impide un acercamiento efectivo entre el ciudadano europeo y los cuerpos de decisión de la Unión, lo que, a su vez, incrementa el déficit democrático del organismo y, en palabras de Marta Paradés Martín (2013), dificulta la consecución de una “identidad europea cohesionada” (p. 6).

### **Mecanismos extraoficiales o no institucionales**

De manera paralela al Comité de las Regiones, la labor destinada a la construcción de una

<sup>2</sup> Número a noviembre de 2022. Información disponible en la página oficial del Comité de las Regiones: <https://cor.europa.eu/es/members/Pages/National-delegations.aspx>

agenda territorial dentro de los temas de la Unión se desarrolla por intermedio de la vinculación en redes de comunicación regional, mecanismo que permite el fortalecimiento de esquemas de cooperación y asociación entre pares con miras a la satisfacción de sus necesidades inmediatas.

Dentro de este concepto se ubican las llamadas asociaciones interregionales, derivadas del Reglamento Interno del Comité de Regiones, y se compone por “mínimo diez miembros titulares del Comité, cuatro delegaciones nacionales, o un grupo de regiones reunidas tomando como base un acuerdo interestatal con miras a favorecer la cooperación transfronteriza” (Unión Europea, 2007, Decisión 001).

Dichas asociaciones se direccionan hacia la divulgación y el intercambio de experiencias de cooperación, dispuestas como espacio de debate informal, y reforzamiento de conocimientos técnicos sobre temas que podrían promover la “cooperación entre los entes territoriales de los distintos Estados miembros” (Unión Europea, 2007).

Esta figura permite dinamizar los criterios de competitividad, conectividad y facilitan la cohesión económica, social y territorial de un espacio territorial determinado en relación con Estados miembros y terceros países situados en la misma zona geográfica.

Entre las asociaciones interregionales más dinámicas se destacan aquellas derivadas de las estrategias macrorregionales catalogadas como mecanismos de inclusión y desarrollo integral de las regiones de Estados pertenecientes o no a la Unión.

La interconexión territorial es además vigorizada con la constitución de redes trans-

fronterizas de cooperación y sus versiones más sofisticadas y recientes, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, creadas con el Reglamento 1082 del 5 de julio de 2006 del Parlamento y Consejo Europeo, reformadas por el Reglamento 1302 del 17 de diciembre de 2013 del Parlamento y Consejo Europeo, autoridades cooperativas con personalidad jurídica y autonomía presupuestal, que pretenden ampliar los canales de diálogo para el intercambio de experiencias locales, cubriendo variados temas de relevancia fronteriza, transnacional e interregional como el “medioambiente, el transporte y la cohesión social y económica, inclusive con afectación a los fondos estructurales” (Unión Europea, 2006, art. 31.7).

Su conformación deriva de la voluntad de una gran variedad de actores de derecho público y privado, entre los que se incluyen las autoridades locales. Con la condición de estar situados en dos o más Estados miembros o ser parte de terceros países vecinos de un Estado miembro (Unión Europea, 2006).

De acuerdo con la Resolución 2054 del 11 de septiembre de 2018, emitida por el Parlamento Europeo, es lamentable que aún no sea reconocida la potencialidad de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial para la cohesión y el crecimiento de las regiones transfronterizas (Unión Europea, 2018a, núm. 31).

Así mismo, la gestión internacional de las regiones europeas es fortalecida por otros mecanismos de interlocución directa con los entes oficiales europeos, por intermedio de apertura de oficinas de representación en Bruselas.

El fenómeno resulta fundamental, porque permite evidenciar las posibilidades de la gestión paradiplomática erigida sobre los intereses locales, incluso con objetivos contrapuestos a los Estados nacionales, como en el caso de la Comunidad de Barcelona, con una “política exterior” encaminada a lograr simpatías para el proceso de independencia de la Generalitat, iniciado desde mediados de los años ochenta por las comunidades españolas del País Vasco y Cataluña<sup>3</sup>.

En criterio de Rodrigo Nouvilas (2012), a pesar de su reconocimiento, “las oficinas de representación siguen estando al margen institucional de la comunidad, lo que las exime de ciertas obligaciones y responsabilidades” (pp. 113-131). Un esquema que favorece la dispersión y heterogeneidad de las representaciones, en su mayoría dependientes de la voluntad directa del gobierno de turno de la entidad que delega, influyendo en la capacidad técnica y los recursos de personal y presupuesto destinados a las oficinas de representación.

Por otra parte, los grados de participación y los niveles de injerencia de las entidades territoriales dependen de las capacidades de maniobra de los Estados nacionales a los que pertenecen, tal como lo asevera María Jesús García (2021):

Cabe decir que el éxito de dicha integración ha sido desigual, teniendo en cuenta el Estado o el país de referencia. Los gobiernos federales de Alemania, Bél-

gica o Austria son ejemplos representativos de cómo tales regiones o entidades subestatales pueden llegar a conformar la voluntad comunitaria directamente, a través de su presencia directa en las instituciones. Con todo, podríamos decir que la presencia de representantes regionales en las instituciones constituye la excepción. Sin ir más lejos, España es un ejemplo de la dificultad que tienen las comunidades autónomas para influir en las posiciones del estado español en el ámbito europeo. (p. 170)

### LA COMUNIDAD ANDINA

A pesar de las menciones del sistema sobre la incorporación de una dimensión social, y de la alusión en su carta fundacional a la solidaridad subregional y la eliminación progresiva de desigualdades entre los miembros, la vinculación de las entidades subnacionales en el desarrollo del proceso de integración andina encuentra cabida formal en los primeros años del naciente milenio, antes se empecinó en ser intergubernamental.

Dos órganos pretenden fungir como espacio de interlocución y participación de las regiones y sus ciudades en un esquema similar al europeo, con varios órganos principales, uno formal e institucionalizado, el Comité Consultivo de Autoridades Municipales junto con las Zonas de Integración Fronteriza, y uno no formal, la Red Andina de Ciudades, ente de cooperación con limitada incidencia en las decisiones del sistema.

<sup>3</sup> Ver las bases de participación de las Comunidades autónomas en las Reglas sobre la participación de las CC.AA. en los comités de la Comisión Europea para el periodo 2018-2021.



### **Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales**

Creado por iniciativa de más de 25 ciudades andinas, mediante la Declaración 585 de 2004, el ente institucional de carácter consultivo se orienta a “impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración” (Comunidad Andina, art. 1).

Al igual que el Comité de las Regiones Europeo, el órgano es político, conformado por tres representantes de cada miembro, que se eligen así: uno es el alcalde mayor o metropolitano de la ciudad respectiva sede del gobierno del país y los otros dos elementos son elegidos por las alcaldías inscritas con credencial de los ministerios de Relaciones Exteriores.

Como puede inferirse, esta forma de conformación tiene la potencialidad de menoscabar la autonomía real del organismo, haciendo depender su participación casi exclusivamente de los gobiernos de la administración central.

El ente andino tiene una iniciativa hipotética en la presentación de proyectos temáticos locales, e incluso cuenta con la competencia de la emisión de opiniones ante los organismos del sistema –el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores (Camre), la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina–, informes que no son de acatamiento obligatorio, a diferencia de lo que ocurre con el Comité de Regiones Europeo.

### **Las Zonas de Integración Fronteriza**

Las Zonas de Integración Fronteriza han sido tema central en las declaraciones y los estudios diagnósticos realizados en el marco del proceso

de desarrollo territorial (Comunidad Andina, 2009, E. 3.1). Se ha evidenciado que las regiones fronterizas de los Estados miembros de la Comunidad se encuentran entre las zonas con precariedad socioeconómica y altos índices de desigualdad y exclusión social. En palabras de José Luis Rhi-Sausi (2012):

Las comunidades locales involucradas en los procesos de integración carecen, o cuentan en forma reducida, de las competencias, capacidades y medios necesarios para sostener los procesos de integración y aprovechar las ventajas de la posición estratégica que asumen en el contexto de la nueva conectividad latinoamericana. Así también, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernabilidad territorial de frontera. (p. 19)

Una estrategia específica para esas porciones de contigüidad territorial se adoptará desde la Decisión 459 sobre política comunitaria para la integración que establecerá las delimitaciones geográficas que luego serán desarrolladas en la Decisión 501 de 2001 sobre Zonas de Integración Fronteriza, que fija las bases para el establecimiento de espacios que partan de la “contigüidad territorial, previendo la incorporación de acuerdos público-privados y mecanismos de intercambio de buenas prácticas y la vinculación de zonas con especiales necesidades” (art. 9.L).

En el documento se reitera el carácter bilateral y gubernamental para el establecimiento de las zonas de frontera, por lo que la competencia continúa en manos de los gobiernos de

los Estados nacionales, demandando tan solo asistencia técnica del organismo supranacional comunitario, misma característica que ostenta la apertura de Centros Binacionales de Atención en Fronteras como el creado en Valencia, Venezuela, con la Decisión 502 emitida por el Camre el 22 de junio de 2001.

Las zonas fronterizas constituidas bajo este proyecto se conformarán de manera progresiva dos años después en las áreas de Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-Perú y Perú-Bolivia.

Empero, en palabras de Eduardo Plata (2005), “la decisión 501, evidencia una notoria ausencia de estructura institucional de carácter vinculante, con lineamientos contundentes que respalden el desarrollo de la ZIF como política comunitaria” (p. 39).

El proceso de conformación de áreas fronterizas compartidas encuentra escollos en la debilidad institucional y la escasa voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros. El proyecto, además, enfrenta serios problemas históricos, conflictos territoriales y políticos, disparidades geográficas y la complejidad que implica la identificación de “una visión y unos mínimos comunes” (Ramírez, 2008, pp. 135-169).

### **La Red Andina de Ciudades**

Las Agendas de Desarrollo Territorial Andino involucran la articulación de redes locales que asuman a las ciudades como “espacios democráticos” e insten a la creación de metodologías de intercambio de buenas prácticas de gobernabilidad y “planeación estratégica” (Altmann y Rojas, 2008, p. 190).

Con esta premisa, se pone en marcha la Estrategia Andina de Desarrollo Territorial (EADT), estructurada sobre los principios de gradualidad, funcionalidad, consistencia, complementariedad, convergencia y subsidiariedad. Pretende conjugar los itinerarios de política pública de los Estados con respecto a su territorio, la construcción comunitaria y la participación local, implicando la vinculación de múltiples actores de todos los niveles y de carácter público y privado.

Como parte de la inclusión de dichos principios, y en vista de la importancia del comercio interregional dominado por las ciudades, se insta a la creación de una red cooperativa entre las urbes. Esta iniciativa verá la luz en septiembre de 2003 (Comunidad Andina, 2003), como un mecanismo para el desarrollo de cuatro ámbitos específicos: relaciones comerciales y negocios; conectividad de transporte y comunicaciones; descentralización y gestión municipal, y cooperación cultural, artística y educativa, con temas distribuidos en cinco ciudades principales: Bogotá, Lima, La Paz, Quito y Caracas.

Paralelamente, se efectúa un exhorto al Sistema Andino de Integración (SAI) en la Declaración de Quito de 2003, sobre la incorporación de las ciudades y los gobiernos locales a este sistema, que demanda la incorporación de estos actores dentro de las deliberaciones y, en suma, de su aceptación institucional, preámbulo del Comité Consultivo de Regiones creado un año después.

Para esta iniciativa se realiza un primer informe diagnóstico sobre la situación de las urbes y su posición prospectiva titulado: Geografía Económica de la Comunidad Andina.

Regiones: nuevos actores de la integración (2003).

En el documento se explicitan las grandes disparidades y los desequilibrios extra e intrarregionales. Según palabras de Édgar Moncayo, encargado de la realización del informe: “Si la economía funciona con la lógica de los modelos de crecimiento endógeno y la Nueva Geografía Económica, el crecimiento se concentra en las regiones con mayores ventajas competitivas (áreas metropolitanas) y en las que disponen de recursos exportables” (2003, p. 246).

Esto es una suerte de “archipelagización”, donde unos segmentos territoriales se integran y benefician con el modelo globalizador, mientras que otros son marginados y excluidos.

El estudio determinó, entre otros resultados, que el 16% de las regiones pueden ser catalogadas con alto grado de actividad comercial, esto es, 14 de las 83 que conforman la Comunidad Andina. Se estableció una tipología de regiones activas, regiones *commodities*, regiones agroindustriales y regiones fronterizas (Moncayo, 2003, p. 366).

El documento diagnóstico exhorta al SAI a incorporar una visión ampliada de desarrollo territorial, que aproveche el interés renovado de las regiones y las comprenda como espacios cardinales para la integración que, en suma, incorpore “la temática regional en sus grandes directrices estratégicas” (Moncayo, 2003, p. 253), incluyendo la profundización de esquemas internos de organización espacial que propendan por la descentralización territorial y la autonomía que “facilitaría la gestión de las competencias de la CAN conexas con las

competencias de las entidades territoriales descentralizadas, circunstancia de interés para el proceso andino de integración” (Blanco *et al.*, 2020, p. 220).

Como hemos visto, a pesar de la ampliación paulatina de partícipes en las decisiones y la profusión de declaraciones a favor de la construcción de un proceso de integración andino que parta de los municipios y las ciudades, el sistema continúa siendo cerrado y dependiente de los intereses de los gobiernos centrales que actúan, según Giacalone (2011), como “porteros o *gatekeepers* de las regiones que pretenden movilizarse hacia el nivel andino” (pp. 253-268).

#### EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

Desde 2003, a partir de la celebración de la XXIV Reunión del Consejo del Mercado Común, el sistema asume un matiz más autonomista y nacionalista, habida cuenta de la presencia de mandatarios regionales inclinados hacia la dinamización social del organismo que había tenido una vocación económica.

Una de las manifestaciones de la intención de abordar otros aspectos de la integración facilitó la inserción de actores locales y regionales en el esquema de toma de decisiones, bajo dos organismos específicos: el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, de carácter institucional, y la Red de Mercociudades, este último catalogado como uno de entes de representación local más destacables en la escena de América Latina.

### **El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur**

Durante la primera etapa del organismo, la inserción de los municipios y las provincias se limitaba a elevar propuestas a la Comisión Parlamentaria Conjunta, ente consultivo conformado por miembros de los parlamentos nacionales que permitía el diseño de las políticas de ejecución y mecanismos de incorporación normativa de las decisiones tomadas en el seno del Mercado Común.

No obstante, desde 1998, con el impulso de la Red de Mercociudades –que abordaremos más adelante–, se inicia un camino de mayor reconocimiento para el cariz territorial del proceso, con la introducción de la Reunión Especializada de Municipalidades e Intendencias (REMI), organismo que sería reemplazado en diciembre de 2004 por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), como un cuerpo institucional que dota de participación a los representantes territoriales por decisión del Consejo de Mercado Común. En el año 2007 asume el carácter de ente consultivo oficial dentro del sistema.

El órgano se divide en dos comités: uno en representación de los municipios y otro de los Estados federados, provincias y departamentos, encargados de la labor de proposición de medidas en beneficio de la población y la posibilidad de formulación de recomendaciones por intermedio del Grupo del Mercado Común (Consejo Mercado Común, 2004, art. 4).

### **Mercociudades**

Surge la iniciativa de conformación de una red de participación de las ciudades de los Estados miembros en el sistema del Mercado del Sur, a partir de las propuestas vertidas dentro del seminario Mercosur: “Oportunidades y Desafíos para las Ciudades”, organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-Subregión Cono Sur, órgano consultivo del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU hacia mediados de la década de los noventa.

Las ciudades suscriptoras fueron Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasilia, Salvador y Río de Janeiro. En la actualidad cuenta con 364 ciudades de 10 municipios que actúan como miembros plenos y asociados, erigiéndose en el órgano paralelo de incidencia regional más relevante en la región, enfocado en la participación y el fomento del establecimiento de “mecanismos de cooperación en red para enfrentar problemáticas y satisfacer intereses comunes” (Santana, 2019, p. 157).

La mencionada intención de ampliar la intervención de las ciudades en los espacios para toma de decisiones reservadas a los Estados, pretendía tejer redes de comunicación entre actores locales alrededor del sistema de integración, bajo un temario variado que incluía “intercambios de carácter técnico, de información, buenas prácticas hasta la coordinación de proyectos de cooperación, desarrollo y crecimiento urbano” (Vázquez, 2008, pp. 137-148).

En consonancia, la conformación de una red urbana de ciudades mercosureñas permi-

tirá ampliar las agendas temáticas del sistema más allá de su vocación inicial estrictamente comercial, hacia temas originariamente locales con repercusiones estatales, como lo indica Vieira Posada (2008), incluyendo “ciencia y tecnología, desarrollo económico local, desarrollo urbano, medio ambiente, cultura, turismo, autonomía y gestión municipal, planificación estratégica, cooperación, cooperación internacional, desarrollo social, educación, género y municipalidades” (p. 271).

En criterio de Gloria Edel Mendicoa (2015), el modelo de diálogo subregional ahora se erige sobre tres desafíos:

El primero: la consecución de nuevas fortalezas y capacidades resolutorias en relación con otros actores y círculos de influencia, en las dirigencias gubernamentales, las tecno burocracias y los grupos empresariales, así como con los niveles subnacionales. El segundo: El logro de los principios de horizontalidad y transversalidad, la construcción más equitativa y social del proceso subregional y, en tercer lugar, el reconocimiento y la aplicación del sentido comunitario y la identidad compartida con la perspectiva de la constitución del desarrollo local por intermedio del esquema de inserción regional. (Naranjo Morales, 2021)

### **BALANCES. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Luego de este recorrido descriptivo por la incidencia de actores subestatales en los esquemas de integración abordados, varias son las conclusiones generales que pueden obtenerse. En primer lugar, el hecho de ampliar normativa e institucionalmente los campos de intervención internacional de las ciudades en espacios de decisión antes reservados a los Estados –por

ejemplo, como sujetos activos legitimados para la interposición de denuncias ante tribunales supranacionales en el caso europeo– no se traduce en modificaciones de los patrones de fragmentación, dispersión y exclusión social, especialmente en las ciudades periféricas.

Así mismo, pese a la profusión de documentos en alusión a la búsqueda de igualdad material y eliminación de barreras territoriales, y el reconocimiento parcial de la existencia de otros actores en el desarrollo de los procesos de diálogo subregional, tanto en el caso de la Unión Europea como en el Mercosur y en el esquema andino, aún persiste un gran desconocimiento de los asuntos regionales en las agendas de integración.

En el caso Andino, a pesar de la ampliación paulatina de partícipes en las decisiones y la profusión de declaraciones a favor de la construcción de un proceso de integración común que parta de las localidades, el sistema continúa siendo cerrado y dependiente de los intereses de los gobiernos centrales que incluso determinan las posibilidades de entrada de las regiones que pretenden movilizarse hacia el nivel subregional.

Por su parte, el esquema del Mercado Común del Sur resalta por la fortaleza y progresivo auge de las llamadas redes urbanas autogestionadas, es el caso de la Red Mercociudades, que ha buscado ampliar la perspectiva de interacción territorial y, en la medida de sus posibilidades, cobrar mayor relevancia en el proceso decisorio.

Una de las causas de tan bajos niveles de incidencia en el caso latinoamericano son las falencias graves en los procesos de divulgación e información de los esquemas y sus órganos

oficiales y no oficiales, lo que disminuye su visibilidad y reconocimiento por los ciudadanos vinculados, lo que a su vez redundará en la cooptación de los entes por parte de grandes conglomerados económicos y financieros dentro del proceso decisorio de manera mediata (por intermedio de figuras de *lobby*), o a través de las representaciones de las ciudades capitales o en las urbes centrales comerciales donde ubican sus matrices.

Lo que se suma a la ausencia de veeduría ciudadana efectiva, y contribuye a que el foro y la red sean un peldaño para la visibilización directa de los intereses de los actores del mercado, por encima de los ciudadanos andinos y merosureños.

Las limitaciones en la capacidad de influencia se suman a la preeminencia de las políticas públicas locales y de cooperación, con un enfoque claro en el sector financiero y comercial sobre los temas culturales, educativos y medioambientales.

Lo anterior se suma a la poca voluntad política y el liderazgo institucional escaso de los Estados nacionales para la apertura efectiva de espacios reales de incidencia de los entes territoriales y de los ciudadanos en escenarios internacionales. Esto genera que las posibilidades de maniobra internacional de las ciudades y las localidades se circunscriban a pequeñas redes autogestionadas que actúan al margen de los diseños estatales, desconociendo las potencialidades de la consolidación de la integración desde la base social más cercana al gobierno local que al nacional.

## REFERENCIAS

- Aguilera De Prat, C. (2006). De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (2), 47-76.
- Altmann Borbón, J. y Rojas Aravena, F. (2008). *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Flacso Ecuador.
- Barbé, E. (1998). *Las relaciones internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Blanco, C., Echeverry, D. y Ortega, G. (2020). ¿Por qué es importante relacionar a la Comunidad Andina con la descentralización territorial? *Revista IUSTA*, 53, 207-222.
- Carmona, A. (2013). Las macro-regiones en perspectiva analítica: ¿Qué, cómo, dónde, para qué? En A. Carmona (Dir.), *El lugar de las macro-regiones en el marco de la cooperación territorial europea: presente y futuro*. Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- Comunidad Andina (1999). Decisión 459: Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo. Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC459.pdf>.
- Comunidad Andina (2001). Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza. <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/dec501s.asp>
- Comunidad Andina (2003). Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades.
- Comunidad Andina (2003). Declaración de Quito sobre la incorporación de las ciudades y gobiernos locales al Sistema Andino de integración.

- Comunidad Andina (2004). Decisión 585: Creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Décimo segunda Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC585.pdf>.
- Comunidad Andina (2009). Zonas de integración fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina. Información socioeconómica, análisis estadístico. SG/de 252. E.3.1 <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde252.pdf>.
- Consejo del Mercado Común (2004). Decisión 41, XXVII Reunión del Consejo Mercado Común. Documento de creación del Foro consultivo. *Boletín* 30644 <https://leyesargentinas.com/norma/105964/decision-41-consejo-del-mercado-comun-foro-consultivo-municipios-estados-federales>.
- Estatuto Mercociudades (2002). VIII Reunión Cumbre en la ciudad de Asunción en septiembre de 2002.
- Ferrer Martín De Vidales, C. (2010). El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. *Revista Universitaria Europea*, (13), 51-84.
- García García, M. J. (2021). La integración institucional de las regiones en los procesos decisorios comunitarios. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (55).
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers. Revista de sociología*, (41), 13-31.
- Giocalone, R. (2011). Gobernanza multi-nivel en las políticas exteriores de Brasil y Venezuela: los niveles regional, subregional y subnacional. En S. Stavridis, C. Cancela Outeda, C. Ponce de León y G. A. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor* (pp. 253-268). Universidad de Zaragoza.
- Llorens, C. y Sánchez, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. En F. E. Bermeo (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 105-146). Congope. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57938.pdf>
- Madariaga Astola, J. (2003). Las regiones en la Unión Europea. En L. Huici Sancho. *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*. Edicions Universitat Barcelona.
- Manso Rafael, A. (2002). El Comité de las Regiones: su Reforma. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 3(2), 289-297.
- Mercosur (2002). Estatuto Mercociudades, VIII Reunión Cumbre en la ciudad de Asunción, septiembre de 2002.
- Moncayo Jiménez, E. (2003). *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración*. Comunidad Andina, Secretaría General.
- Moncayo Jiménez, E. (2005). *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*. Reunión técnica preparatoria para la primera reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Lima, SG/RT.CCAAM/II/dt 4.
- Naranjo Morales, A. (2021). In Memoriam: ciudades e integración. Una entrevista a Gloria Edel Mendicoa. *Portal electrónico mercosur ABC*. <https://www.mercosurabc.com.ar/in-memoriam-ciudades-e-integracion-una-entrevista-a-gloria-edel-mendicoa>.
- Nouvelas Rodrigo, M. (2012). Las oficinas regionales españolas en Bruselas. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (99), 113-131.
- Paradés Martín, M. (2013). *El impacto de la crisis económica en la identidad europea*. Congreso

- Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Pasquariello, K. L., Nitsch, R. y Luciano, B. T. (2021). Liquid regionalism: A typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2), e004. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204>.
- Pieri, V. S. G. (2010). Paradiplomacia y descentralización política. Breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea. *Journal of Global Studies*, 11 (118).
- Plata Pérez, E. (2005). *Zonas de integración fronteriza: una revisión del marco normativo en la perspectiva del desarrollo regional y fronterizo* (tesis de grado Politología), Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias políticas y Relaciones Internacionales.
- Ramírez, S. (2008). Las zonas de integración fronteriza de la comunidad andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, (32), 135-169.
- Rhi-Sausi, J. L. (2012). Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras. *Documento Cooperación transfronteriza*. Aecid, Flacso y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Rodríguez Rodríguez, C. M. (2019). Gobernanza de múltiples niveles: el caso de la Unión Europea. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 1 (1), 149-165. <https://doi.org/10.22490/26655489.3296>
- Sánchez Chacón, F. J. (2013). Las regiones y su movilidad en la Integración Andina, Europea y Mercosureña. Referencia a la gobernanza multinivel. *Aldea Mundo*, 18, (36).
- Santana, F. (2019). El modelo de red de ciudades como una alternativa para la cooperación en América del Norte más allá del TLCAN. En S. Allard *et al.* *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. <https://editorial.udg.mx/gpd-actores-locales-impactos-globales-aportes-academicos-en-paradiplomacia.html>.
- Unión Europea (1997). Tratado de Amsterdam (Países Bajos). <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>.
- Unión Europea (1992). Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:11992M/TXT>.
- Unión Europea - Reglamento (2006). CE1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31 (7).
- Unión Europea - Reglamento Interno (2007). Anexo Decisión relativa a los grupos interregionales. Comité de las Regiones, Decisión 001, Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:023:0001:0017:ES:PDF>
- Unión Europea - Comité de las Regiones (2010). Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Una estrategia para la región del Mar Del Norte/ Canal De La Mancha”. *CDR 99/2010 fin CVE/ PBC/ILF/cfsz/ACV/ILF/cf. 86º Pleno*.
- Unión Europea - Parlamento Europeo (2018a). Impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE. Resolución 2018/2054(INI). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2018/09-11/0327/P8\\_TA\(2018\)0327\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2018/09-11/0327/P8_TA(2018)0327_ES.pdf)
- Unión Europea (2018b). Reglas sobre la participación de las CC.AA. en los comités de la Comisión Europea, para el periodo 2018-2021. Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas. [https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF\\_TEMAS/Europa/Seguimiento%20actividad/Texto\\_legal.pdf](https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Europa/Seguimiento%20actividad/Texto_legal.pdf)



- Unión Europea (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, Const-Itv-020*. [https://www.europarl.europa.eu/mee-tdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/livre-blanc\\_/livre-blanc\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/mee-tdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc_/livre-blanc_es.pdf).
- Tuñón, J. (2008). ¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisorio comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades subestatales europeas. *UNISCI Discussion Papers*, (17), 151-172.
- Vázquez, M. (2008). Los escenarios de participación social en el Mercosur. En G. Jaramillo (Comp.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo* (pp.137-148). Flacso Ecuador.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Zapata Morán, M. G. y De la Garza Montemayor, D. J. (2022). La paradiplomacia y la protodiplomacia: factores que incidieron en la transformación en Cataluña. *Revista CIMEXUS* 7 (1), 87-105.