



## **La inserción de las entidades subestatales en los procesos de integración: los casos de la Unión Europea y el MERCOSUR\***

Ana M<sup>a</sup> Pastorino

Docente- investigadora- Programa de Estudios Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

[anapasto@fcs.edu.uy](mailto:anapasto@fcs.edu.uy)

**Resumen:** El objetivo del presente trabajo es el de analizar la situación de las entidades subestatales en las estructuras institucionales de dos procesos de integración, que, si bien tienen características diferenciadas, pertenecen a la categoría de esquemas de integración profundos: la Unión Europea y el MERCOSUR. Se intenta, de esta manera, ver en qué medida, y a través de qué mecanismos, intervienen en los procesos decisorios regionales, los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía. Para ello se analizan los órganos en los que se encuentran representados los gobiernos regionales y locales, atendiendo a su composición, estructura organizativa y funcionamiento.

**Palabras clave:** entidades subestatales – MERCOSUR- Unión Europea

---

\* Trabajo presentado en las XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 10-12 de setiembre de 2012.

## **Presentación**

El fenómeno de la actuación de las entidades subestatales en la escena internacional, si bien reconoce antecedentes lejanos, ha tomado gran relevancia –cuantitativa y cualitativamente- en las últimas décadas. Las transformaciones acaecidas en el sistema internacional, luego de la caída del muro de Berlín, propiciaron un aumento de la proyección internacional de las mismas, consolidando paulatinamente su condición de actores internacionales.

Asimismo, y como una de las respuestas al proceso de globalización, se fueron creando nuevos procesos de integración o se profundizaron los ya existentes, generando una serie de compromisos entre los Estados miembros, que pusieron en evidencia la necesidad de una participación activa de los gobiernos regionales y locales en la implementación de las diferentes políticas adoptadas a nivel supraestatal.

A los cambios producidos en el sistema internacional a finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo veinte, respecto a la situación que había imperado durante décadas, se fueron produciendo modificaciones al interior de los Estados, a partir de procesos –de distinta entidad- de descentralización político-administrativa.

En el ámbito europeo, y en el marco del proceso de integración regional, se asistió a una profundización del mismo, cuya manifestación convencional fue el Tratado de Maastricht, de 1992. En esta época se produce, al interior de los Estados europeos, una nueva etapa de descentralización política.

En el caso de América Latina, los procesos de democratización impulsaron diferentes grados de descentralización en Estados de larga tradición centralista. En el ámbito del MERCOSUR – creado en 1991-, se dio en algunos países, un cambio constitucional que potenció la dimensión exterior de las entidades subestatales.

El objetivo del presente trabajo es el de analizar la situación de las entidades subestatales en las estructuras institucionales de dos procesos de integración, que, si bien tienen características diferenciadas, ambos pertenecen a la categoría de esquemas de integración profundos: la Unión Europea y el MERCOSUR. Se intenta, de esta

manera, ver en qué medida, y a través de qué mecanismos, intervienen en los procesos decisorios regionales, los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía.

## **I. La Unión Europea y las regiones**

### **I.1. Planteamiento del tema**

El sistema político establecido en la Unión Europea, construido a partir de la segunda posguerra con la suscripción del Tratado de París de 1951 y de los Tratados de Roma de 1957, presentó desde sus comienzos un carácter *sui generis*, dada su diferenciación respecto a las relaciones internacionales típicas, así como de las estructuras políticas de carácter estatal.

El desarrollo de una política regional comienza<sup>1</sup> con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Comité de Política Regional, en el año 1975<sup>2</sup>. El mismo fue establecido con el objetivo de atenuar los impactos producidos por el proceso de integración, en las regiones más desfavorecidas.

Más allá de la inserción en el Comité de las Regiones, que se analizará a continuación, cabe destacar que se prevé que a las reuniones del Consejo de la Unión Europea, pueda concurrir -con un mandato específico de representación-, un funcionario de rango ministerial de algún gobierno subestatal.

### **I. 2. La inserción institucional: El Comité de las Regiones (CdR)**

#### **I. 2. 1. Antecedentes**

Los comienzos del movimiento europeísta de entidades subestatales se remonta a los propios inicios de la integración europea, cuando los municipios comenzaron a reclamar un lugar a través de la Conferencia Europea de Poderes Locales. Dichas actividades

---

<sup>1</sup> Más allá de la referencia al tema en el Preámbulo del Tratado de Roma y de algunas acciones emprendidas durante la década del sesenta.

<sup>2</sup> Creados, respectivamente, por el Reglamento (CEE) 724/75 y por la Decisión del Consejo 75/185/CEE, de 18 de marzo.

fueron realizadas en el ámbito del Consejo de Europa<sup>3</sup>. A partir de allí, y con el impulso de diversas asociaciones, se comenzó a trabajar para alcanzar un reconocimiento orgánico en la estructura de las Comunidades.

En los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no se previó participación alguna de las entidades subestatales de sus Estados miembros, en la institucionalidad del proceso de integración. La nueva organización europea que comenzó a conformarse en la década del 50' del siglo veinte, generó una serie de cuestionamientos respecto al reparto de competencias entre los gobiernos centrales y las diferentes subdivisiones territoriales y/o administrativas de los Estados impulsores del proyecto.

Con la misma suscripción del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero –CECA-, se generaría en Alemania – Estado federal por excelencia-una controversia sobre los impactos que su ratificación tendría en las competencias de los Estados federados alemanes (*länder*).

Con la adopción del Acta Única Europea (1986), las entidades regionales logran un primer anclaje institucional en el proceso de integración europeo. A partir de las reformas introducidas sobre el concepto de cohesión económica y regional, se dará creación<sup>4</sup> al Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales, como foro de los gobiernos subestatales en la instrumentación de dichas políticas. Este órgano, se encontraba adscrito a la Comisión Europea, a fin de que la misma lo consultara sobre cuestiones de desarrollo regional, quedando integrado por 42 miembros con un mandato electivo, efectuándose un reparto igualitario entre los distintos niveles de gobierno.

El nombramiento de sus integrantes –a cargo de la Comisión-, se hacía a partir de una propuesta conjunta de la Asamblea de las Regiones de Europa, la Unión internacional de las Ciudades y Autoridades Locales y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

---

<sup>3</sup> Organización intergubernamental europea, creada en 1949, con el objetivo de establecer la cooperación política y jurídica entre sus Estados miembros.

<sup>4</sup> Decisión de la Comisión 88/487/CEE, de 24 de junio de 1988.

La participación de estas organizaciones daba cuenta de un proceso que había comenzado unos años atrás. En efecto, éstas y otras redes de gobiernos locales y regionales, dieron impulso al tratamiento del hecho regional en el ámbito europeo, estableciendo –algunas de ellas–, oficinas en Bruselas.

### I. 2. 2. Creación, composición y funcionamiento

La inserción orgánica se produjo con el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión europea (TUE), de 1992<sup>5</sup>. Este tratado es la culminación de un proceso de profundización de la integración europea, luego de que la misma padeciera una larga fase de estancamiento y/o retroceso.

Como señala Huici Sancho (2003: 23), en referencia al desarrollo institucional de la Unión Europea, “Las Organizaciones Internacionales son fenómenos que se caracterizan por una cierta permanencia y una cierta evolución. La creación del Comité debe comprenderse como una manifestación de esta evolución, teniendo en cuenta que, si en general es necesario que las Organizaciones Internacionales se adapten a las nuevas necesidades que se les plantean, en el caso de las Comunidades Europeas, esta dinámica es intrínseca a su propia naturaleza”.

La creación del Comité se produce como resultado de un esfuerzo conjunto de varios colectivos e instituciones europeos, en el cual destacan el rol desempeñado por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) y por el Parlamento Europeo (Rojo, 1996: 88).

El TUE estableció este órgano con carácter consultivo, el que estaría compuesto por representantes de las entidades locales y regionales (189 integrantes), nombrados por el Consejo de Ministros, a partir de las propuestas realizadas por los Estados miembros<sup>6</sup>.

A partir del Tratado de Niza se exige que el CdR esté integrado por representantes de una entidad regional o local, que hayan sido electos u ostenten responsabilidad política

---

<sup>5</sup> Entró en vigor el 1º de noviembre de 1993.

<sup>6</sup> Su primera sesión plenaria se realizó en marzo de 1994.

ante una asamblea electa popularmente. Esta innovación es un intento de legitimar democráticamente a los representantes en el Comité.

Luego de la última ampliación de la Unión Europea, el Comité pasó a tener 344 miembros, previéndose su aumento a 350, y distribuidos de acuerdo a un criterio proporcional a la cantidad de habitantes de cada Estado.

De las listas de candidatos nacionales (titulares y suplentes), el Consejo de la Unión Europea procede a su designación mediante una decisión adoptada por mayoría cualificada, para un período que, a partir del Tratado de Lisboa es de cinco años. De esta manera, se ajusta el mandato de este órgano con los del Parlamento y la Comisión, brindando así más coherencia al funcionamiento del sistema político europeo. El mandato de los miembros del Comité concluye de forma automática una vez que finalizan sus funciones, en sus respectivos organismos de origen.

La forma de designación estatal de los miembros presenta una gran variedad, que refleja la diferente estructura administrativa y territorial de los 27 Estados miembros. Desde los inicios del proceso de integración hasta la actualidad, se fue modificando el panorama regional, alcanzando hoy día una cifra cercana a las 300 regiones.

La delegación española ante el Comité está compuesta por veintiún titulares y otros tantos suplentes, representando diecisiete de ellos a las Comunidades Autónomas (CCAA) y cuatro a los Poderes Locales<sup>7</sup>. A nivel de las CCAA, le corresponde a cada una de ellas proponer sus candidatos; en tanto que los representantes de las entidades locales son designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

En algunas otras delegaciones de países miembros de la UE, la distribución interna se realiza de la manera siguiente: en Alemania hay veintiún representantes de los Länder y tres del nivel local; en Austria, nueve delegados regionales y tres locales; en el caso de Bulgaria la representación se compone de doce delegados municipales; en tanto que en Chipre, la delegación de nivel local se compone por cuatro municipios y dos comunidades rurales.

---

<sup>7</sup> Dicha composición se encuentra establecida en la Moción del Senado, de 20 de octubre de 1993, relativa a la composición de la delegación española en el comité de las Regiones.

Dos relevantes falencias han sido señaladas en cuanto al carácter de órgano representativo de las entidades territoriales: la falta de una designación directa de los representantes regionales en el Comité; y un inadecuado reparto de escaños entre los diferentes países miembros, que se sustenta en criterios estatales (Ramon, 2004: 290).

Por otra parte, en cuanto a la participación de las entidades locales se ha dicho que, la composición mixta del Comité tiene un carácter transitorio, para contemplar a aquellos Estados que no tienen una descentralización que incluya la categoría de regiones. Asimismo, como se destaca en esta apreciación, el propio nombre del órgano consultivo, que no incluyó como su antecesor, a las entidades locales en su propia denominación. Este carácter eminentemente regional estaría marcado también por el tipo de consultas en las que preceptivamente debe requerirse su opinión, que coincide, principalmente, con las competencias atribuidas a las entidades de nivel regional (Rojo, 1996: 88).

El funcionamiento del Comité -establecido en su Reglamento<sup>8</sup>-, se estructura en torno a los siguientes órganos: Asamblea, Presidente, Mesa y Comisiones. La Asamblea, órgano plenario, se reúne -de forma ordinaria-, al menos una vez por trimestre, a convocatoria de su Presidente. De manera extraordinaria, puede ser convocado a solicitud de, al menos, 25% de sus integrantes. El quórum del pleno se alcanza con más de la mitad de sus miembros y la regla general de votación es el de la mayoría de los votos emitidos.

La Mesa, órgano de integración restringida, tiene como cometidos, la organización de los trabajos de la Asamblea y la promoción de los dictámenes y otro tipo de actos adoptados por el Comité. Las Comisiones temáticas (Política de Cohesión Territorial; Desarrollo Sostenible; Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea; Relaciones Exteriores; Política Económica y Social; Cultura y Educación), tienen la finalidad de preparar los trabajos del plenario, en la áreas de su competencia.

### I. 2. 3. Funciones y competencias

---

<sup>8</sup> Adoptado por el mismo órgano, en virtud de la potestad otorgada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Art. 306, p.2). El mismo entró en vigor en enero de 2010.

El carácter consultivo que le fue otorgado por el TUE, se dirigió a obtener su opinión preceptiva por parte del Consejo y la Comisión, en las siguientes materias comunitarias: cohesión económica y social; salud pública; transporte, energía y telecomunicaciones; cultura; y educación y juventud. Si bien existe la obligación de consulta, la opinión del Comité no resulta vinculante para las referidas instituciones.

Su función consultiva es canalizada mediante la emisión de dictámenes sobre las propuestas legislativas formuladas por la Comisión, con la finalidad de que la perspectiva regional y local sea tomada en cuenta en la elaboración de las normas comunitarias.

Además de las consultas preceptivas, se le pueden realizar consultas sobre cualquier otro tema en el que se considere necesario tener el punto de vista regional. Por otra parte, el CdR cuenta con la facultad de iniciativa para emitir dictámenes y presentarlos a consideración de las tres instituciones que intervienen en la elaboración de la normativa comunitaria.

Con el propósito de analizar y ordenar la nueva realidad del sistema europeo, en el año 2001, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Si bien, en el mismo, no quedaron planteadas todas las cuestiones relativas a la participación regional en el sistema comunitario, el mismo tuvo la virtud de centralizar el tratamiento del tema de la democratización del espacio europeo. El propósito manifestado por la Comisión, en orden a reformar la gobernanza europea fue el de establecer un método comunitario de adopción de decisiones menos jerarquizado, incluyendo en la formación de las políticas comunes, actos sin carácter vinculante, dando así participación a los diferentes actores involucrados en el proceso europeo.

En virtud del compromiso adquirido con los actores territoriales<sup>9</sup>, el 19 de diciembre de 2003, la Comisión presentó su comunicación *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre las políticas de la Unión Europea*, con el objetivo de establecer un marco de diálogo. Un diálogo que tiene dos propósitos primordiales:

---

<sup>9</sup> A raíz de las respuestas recibidas, en ocasión de la consulta abierta sobre el Libro Blanco.

- darle a los actores territoriales la posibilidad de expresarse antes del inicio del proceso de adopción de las políticas comunitarias en los temas de su interés; y
- aumentar el conocimiento sobre las políticas y la legislación comunitarias, otorgando más transparencia a la actividad de las instituciones europeas por parte de los ciudadanos de la Unión.

La Comunicación remarca que el diálogo que instrumenta, tiene un carácter complementario a cualquier otro establecido convencionalmente. No obstante ello, el mismo recibió críticas tanto de los Estados miembros de la Unión como por parte de los gobiernos regionales. En el caso de los primeros por considerarlo una injerencia en su competencia exclusiva para vincularse con las instituciones europeas; en tanto que los gobiernos subestatales, si bien admitieron que era un avance en el reconocimiento de las regiones, hubiesen preferido ser ellos directamente los actores del diálogo, y no las asociaciones nacionales y europeas (Ares Castro- Conde, 2006: 166).

En el año 2009, el propio CdR adoptó el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel<sup>10</sup>, entendiéndose por tal, “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 diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados”<sup>11</sup>.

En materia convencional, el Tratado de Lisboa (TL) marca un avance en materia del reconocimiento de la importancia de las regiones en la Unión Europea, al establecer expresamente la autonomía local y regional, y el desarrollo de la cohesión territorial. Asimismo, se le reconoce al Comité de las Regiones la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para los casos de violación del principio de subsidiariedad y de la defensa de sus prerrogativas.

---

<sup>10</sup> Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones, 80º Plenario, 17 y 18 de junio de 2009.

<sup>11</sup> Párrafo 1 del Dictamen.

El principio de subsidiariedad<sup>12</sup> queda establecido en su concepción evolutiva, en el sentido de incluir a los niveles regional y local para la distribución competencial en materias concurrentes con la Unión Europea. Si bien es consagrado como un principio jurídico, el principio de subsidiariedad ha sido interpretado a lo largo del proceso europeo, de diferentes maneras, y de acuerdo a las consideraciones políticas imperantes en diferentes circunstancias.

Sobre el principio de proporcionalidad, cabe señalar que el mismo implica que, ante la posibilidad de optar por diversos medios de acción, para llevar a cabo los objetivos trazados, los órganos comunitarios deberán preferir aquellos que otorguen mayor libertad a los actores involucrados en la medida. Asimismo, en los casos en que sólo sea posible un medio de acción, se elegirá el tipo de legislación más elástica (directiva y no reglamento, por ejemplo).

El Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad encomienda el respeto de los mismos, a todas las instituciones comunitarias. En particular, la Comisión deberá, en forma previa a iniciar un proceso legislativo, proceder a un mecanismo de consultas sobre la normativa propuesta<sup>13</sup>, que deben tomar en consideración, cuando sea procedente, los niveles regional y local.

Los proyectos de legislación deberán contener una expresión de motivos en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y “deberían” ser acompañados por una ficha que permita una correcta valoración del cumplimiento de los referidos principios, incluyendo “elementos que permitan evaluar el impacto financiero” en todos los niveles de gobierno involucrados, así como los efectos que la norma comunitaria (en caso de tratarse de una directiva) en la legislación interna –tanto nacional como regional- a ser desarrollada (art. 5).

---

<sup>12</sup> El principio de subsidiariedad, cuyo origen actual, generalmente aceptado se encuentra en la doctrina social de la Iglesia Católica tuvo como objetivo establecer un papel adicional de la iniciativa privada, respecto a las funciones estatales (Closa: 1997). Su presencia en el ámbito europeo, si bien se constata implícitamente desde los comienzos del proceso de integración, recién es introducido a texto expreso por el Tratado de Maastricht.

<sup>13</sup> Las consultas podrán obviarse en casos excepcionales de urgencia, debiendo la Comisión motivar su decisión.

No obstante este reconocimiento a las instancias de gobierno regionales respecto a los impactos financieros y de competencias legislativas internas que la normativa comunitaria les puede acarrear, se deja a cargo –en última instancia- de los procedimientos internos previstos en los Estados miembros. En efecto, la Unión Europea no tiene competencia para determinar aspectos que afectan a la constitución interna de sus miembros.

## **II. El MERCOSUR y las regiones**

### **II.1. Planteamiento del tema**

Uno de los principios rectores en el que se basó el Tratado de Asunción, a diferencia de otros procesos de integración emprendidos en los años sesenta, en el ámbito latinoamericano, fue el principio de reciprocidad de obligaciones y derechos, entre sus países miembros.

A pesar de las marcadas diferencias en el tamaño y grado de desarrollo de las economías de los socios fundadores, el Tratado de Asunción se limitó a otorgarles a Paraguay y Uruguay un año extra para la culminación de la desgravación arancelaria y de otras trabas al comercio, así como una mayor cantidad de excepciones al mismo. En lo demás, derechos y obligaciones se establecieron de forma equivalente para todos los socios.

En el MERCOSUR se comenzaría a tratar el tema de las desigualdades regionales, a partir del redireccionamiento que se le dio al proceso de integración, en el año 2003, luego de la crisis de fines de los noventa. En efecto, a la vez que se trataba la creación de un mecanismo financiero para contribuir a compensar a las regiones más desfavorecidas, se trabajaba en el establecimiento de un órgano de representación de los gobiernos regionales y municipales.

### **II.2. La inserción institucional: el Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR**

## II.2. 1. Antecedentes

La necesidad de crear mecanismos de inserción de otros actores, nació por la propia conformación de carácter intergubernamental de la estructura institucional de la que se dotó al proceso mercosuriano, tanto en lo que atañe a la integración de sus órganos como a la forma de adopción de decisiones.

Si bien esa institucionalidad tuvo algunos avances en materia de representación de actores no gubernamentales, como lo fue la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), mediante el Protocolo de Ouro Preto -suscrito en diciembre de 1994-, no se incluyó en él, una institución que involucrara a los gobiernos subestatales.

En el ámbito del MERCOSUR, el impulso para insertarse en el esquema regional, provino de las ciudades. Así, a pocos años de iniciado el proceso de integración, en marzo de 1995, los jefes de gobierno de Asunción, Brasilia, Buenos Aires, Santiago de Chile y Montevideo, lanzaron la iniciativa para crear una red que impulsara la participación de las ciudades pertenecientes a los países de la región. En ese mismo año, en noviembre, se firmaría el Acta Fundacional de Mercociudades, con la participación de doce ciudades, adoptando su Estatuto y Reglamento al año siguiente.

Dicho Estatuto tiene componentes de un instrumento convencional internacional y un estatuto de creación de una sociedad privada, lo cual es un indicador de ese carácter “mixto” entre actores libres de soberanía y actores condicionados por la soberanía del que disponen los gobiernos no centrales, y que, entre otras cuestiones les facilita la actuación en diferentes redes (Paquin: 2005).

Entre sus objetivos figura, mencionado en primer lugar, el de “Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia”<sup>14</sup>. En esos términos queda establecida la finalidad política perseguida por la asociación. El resto de los objetivos no se aparta de los cometidos típicos de otras asociaciones de ciudades, de las cuales los denominados “hermanamientos”, fueron pioneros.

---

<sup>14</sup> Artículo 2 del Estatuto.

Mercociudades se encuentra organizada a través de diversos órganos. En la cúspide se encuentra la Asamblea General de Socios, órgano deliberativo y de dirección que se integra con los jefes de gobierno electos. Es presidida por el jefe de gobierno de aquella ciudad que esté a cargo de la Secretaría Ejecutiva, el cual, en caso de que las circunstancias lo ameriten, tendrá un voto de calidad.

De acuerdo al artículo 17 del Estatuto, el órgano máximo de Mercociudades tendrá, entre otras, las siguientes funciones: definir las directrices generales, pronunciarse sobre solicitudes de ingreso o de exclusión, elegir a los integrantes de las demás instancias orgánicas de la red.

Mantiene reuniones ordinarias, en el mes de setiembre, o extraordinarias, a solicitud de más del cincuenta por ciento de los socios. No requiere de un quórum mínimo para funcionar y se manifiesta por mayoría simple. El organigrama de Mercociudades se completa con el Consejo, órgano administrativo superior; la Secretaría Ejecutiva (auxiliada por la Comisión Directiva), diversas Unidades Temáticas y la Secretaría Técnica Permanente.<sup>15</sup>

Una primera inserción en el diseño organizacional del proceso de integración, para el tratamiento de los temas municipales, se produjo en el año 2000 con la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI)<sup>16</sup>, a partir de la actividad desarrollada por Mercociudades en tal sentido.

Durante su existencia, la REMI tuvo que afrontar diversas dificultades en su funcionamiento, entre las cuales cabe destacar una “capitis diminutio”, a su ya menguado peso institucional. En efecto, de un primer relacionamiento a través del Grupo Mercado Común (GMC), pasaría, a partir de la Decisión CMC 2/02, a intermediar sus propuestas, vía el Foro de Consulta y Participación Política (FCPC), cuya lateralidad respecto al núcleo decisonal, dificultaría la recepción efectiva de las demandas provenientes de las entidades subestatales (Chasquetti: 2006).

---

<sup>15</sup> Se encuentra a cargo de la ciudad de Montevideo.

<sup>16</sup> Creada por la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común.

Asimismo, el impulso de la red de Mercociudades se haría sentir a la hora de crear un órgano específico de representación de los gobiernos no centrales, no obstante no ser el único determinante para su creación. En efecto, ha sido señalada la influencia de los propios gobiernos centrales, particularmente de Argentina y Brasil, para la inclusión de las entidades subestatales, a partir del impulso que los nuevos presidentes Kirchner y Lula le imprimieron al proceso de integración, en el año 2003 (Salomón, 2008: 2).

## II.2.2. Creación, composición y funcionamiento

En el año 2004, el Consejo del Mercado Común (CMC) crea<sup>17</sup> el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, que recién quedaría instalado en el año 2007, con el objetivo de “estimular el diálogo y la cooperación” entre los distintos gobiernos subestatales<sup>18</sup>.

Más allá de su denominación simplificada como Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR), el propio nombre dado al nuevo órgano refleja las asimetrías que en materia de organización política tienen los Estados parte del proceso de integración.

Por otra parte, cabe señalar que la misma forma de creación del FCCR indica el lugar secundario que ocupa en la organicidad del esquema mercosuriano, al no ser establecido por un instrumento convencional. Esta “lateralidad” del Foro, se constata en la disposición de su acto creador, que señala que el mismo “sucederá” a la REMI y se integrará por representantes de las distintas subdivisiones territoriales, designados por los Estados parte<sup>19</sup>.

Se establece una Coordinación general como ámbito de articulación de las distintas instancias del órgano, que se encuentra compuesta por los Coordinadores nacionales y los Coordinadores de los dos comités de los que se compone: Comité de Municipios (COMUN) y Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos<sup>20</sup>, que deberán

---

<sup>17</sup> Decisión 41/04.

<sup>18</sup> Artículo 1 Dec. N° 41/04.

<sup>19</sup> Artículo 2, Decisión 41/04.

<sup>20</sup> Artículo 6 del Reglamento Interno.

integrarse<sup>21</sup> de acuerdo a los principios de diversidad geográfica y territorial, y de pluralismo político<sup>22</sup>.

La Coordinación general del Foro se reúne las veces que sea necesario, a convocatoria del Coordinador general (cargo desempeñado por el Coordinador nacional del país que ejerce la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR), o de, al menos, dos coordinadores nacionales o de dos coordinadores de los respectivos Comités<sup>23</sup>.

En cuanto a la designación de los Coordinadores nacionales cabe destacar que, salvo en el caso de Uruguay y de Venezuela (Gobernador de Bolívar), se ha optado por nombrar a delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores (Argentina y Paraguay), o de instancias presidenciales (Brasil). Uruguay nombra como coordinador nacional al presidente del Congreso de Intendentes<sup>24</sup>.

La coordinación de los Comités se encuentra a cargo de las autoridades designadas por los respectivos órganos<sup>25</sup>. No obstante, respecto a la coordinación del Comité de los Municipios se estipuló que, transitoriamente, la misma estuviera a “cargo del gobierno local que ejerza la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades”<sup>26</sup>. Habiendo vencido el plazo previsto, a partir de diciembre de 2008, debió haberse comenzado a aplicar lo previsto por el artículo 19 del Reglamento FCCR, que establece que será el propio Comité quien designe a su coordinador, de entre los representantes electos que lo integran.

Sin embargo, hasta ahora se mantiene la situación “transitoria”. Este tema ha sido objeto de discrepancias al interior del Foro, elevándose una consulta al GMC, quien solicitó al Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 2 “Aspectos Institucionales”, un análisis de los artículos arriba señalados. El SGT concluyó que había que ajustar la situación a lo prescripto en el artículo 19, o, caso contrario, presentar una modificación reglamentaria al respecto.

---

<sup>21</sup> Integrados por un máximo de diez representantes por cada Estado parte.

<sup>22</sup> Artículo 13.2 del Reglamento interno.

<sup>23</sup> Artículo 6, p. Único del Reglamento Interno.

<sup>24</sup> Órgano integrado por los diecinueve intendentes departamentales, e Institucionalizado por la reforma constitucional de 1997 (art. 262).

<sup>25</sup> La designación se hace por un período de un año, no renovable consecutivamente (arts. 19 y 24. p Único del Reglamento).

<sup>26</sup> Artículo 27 del Reglamento FCCR.

### II.2.3. Funciones y competencias

Definido como el órgano de representación de los gobiernos subestatales<sup>27</sup>, el Foro debe ser integrado por representantes electos. El objetivo de este órgano es el “de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR”<sup>28</sup>. Puede realizar recomendaciones, a través del Grupo Mercado Común (GMC).

De acuerdo a lo establecido en su instrumento constitutivo, el Foro presentó al Grupo, la propuesta para la adopción de su primer Reglamento, el cual fue aprobado por la Resolución 26/07. En el mismo se realiza una enunciación de atribuciones y responsabilidades (art. 4) con el objetivo de desarrollar las escuetas disposiciones de la Decisión 41/04. No obstante, la situación secundaria que tiene en la institucionalidad regional, constriñe su accionar.

En cuanto a la adopción de recomendaciones, se mantiene para el Foro la pauta general del esquema de integración, es decir el consenso. No obstante, no se ha verificado una gran actividad en este aspecto. Para la consecución de sus objetivos, el Foro ha creado diversos grupos de trabajo.

Hasta agosto del corriente año, el FCCR realizó once Reuniones Ordinarias de su Plenario. A la finalización de cada reunión se adopta una “Declaración” con el nombre de la ciudad sede, en las cuales se realiza una evaluación de lo realizado durante el semestre, se remarcan los temas prioritarios a ser desarrollados, y se hacen pronunciamientos sobre temas políticos, a fin de aunar en una voz la postura de los gobiernos subestatales representados.

En la agenda del FCCR se mantiene, como prioridad, el tema del funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), reclamándose una mayor intervención de las entidades subestatales en el mismo.

---

<sup>27</sup> Artículo 2 del Reglamento Interno.

<sup>28</sup> Art. 1, Decisión 41/04.

### **III. Reflexiones finales**

Una primera cuestión a resaltar, es el papel impulsor que tuvieron –desde muy temprano-, y continúan teniendo las redes de entidades subestatales en la búsqueda de un espacio en la institucionalidad regional, en los dos procesos de integración. En el caso del MERCOSUR, la misma fue complementada por los gobiernos centrales de los socios mayores; en tanto que en la Unión Europea, se contó con el apoyo del Parlamento Europeo.

Respecto a los instrumentos de creación del Comité de las Regiones y del FCCR, existe una diferencia cualitativa, ya que este último es creado por un acto de Derecho secundario (Decisión del Consejo del Mercado Común), en tanto que el primero se instaure por un tratado internacional.

Si bien, la primera inserción institucional que tuvieron los gobiernos regionales y locales europeos, se encontraba en el ámbito de la Comisión, dicha circunstancia no es comparable a la situación en que se encuentra el Foro, al tener que mediatizar sus demandas, a través del Grupo Mercado Común. Más allá de las prácticas seguidas por los Estados en materia de designación de los Coordinadores nacionales, hay que recordar que el FCCR está integrado por representantes de los gobiernos regionales y locales, que por el hecho de ser elegidos democráticamente, deberían contar con canales más adecuados para manifestar sus demandas.

A pesar de que en ambos casos se trata de órganos de carácter consultivo, en el caso europeo hay obligación por parte de las instituciones con capacidad normativo, de consultar al Comité, en determinadas materias. Asimismo, el propio Comité ha emprendido acciones y acuerdos institucionales con la finalidad de lograr un mayor peso en el proceso decisorio supranacional, cuyas normas luego deben ser –en su gran mayoría-, aplicadas por los gobiernos regionales y locales. De este tipo de estrategias se podría tomar ejemplo en el espacio mercosuriano, adecuándolas a las características propias del MERCOSUR. Sin lugar a dudas, y sin desconocer la importancia que otras cuestiones jurídico- institucionales tienen en una ya necesaria reforma, el tema del lugar y funciones que deberá otorgarse a las entidades subestatales, deberá constituirse en uno de los prioritarios.

## Bibliografía

Ares Castro-Conde, Cristina. 2006. “El ‘diálogo territorial’: Génesis y primeros pasos de un nuevo instrumento de gobernanza en la elaboración de las políticas públicas de la UE”. En *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Vol. 5, n° 1, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela: 161-176.

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*, Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.

Closa Montero, Carlos. 1997. *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid: Editorial Complutense.

Comisión de la UE. *Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM. 2001. [En línea] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF>, [Consulta: 14- 8-2012].

Comisión de la UE. COM. 2003., *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea* Bruselas, [En línea] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:ES:PDF>, [Consulta: 23-7-2012].

García Segura, Caterina. 1996. “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm, 91, enero- marzo: 235-264.

Held, David y McGrew, Anthony. 2003. *Globalización/Antiglobalización- Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona: Paidós.

Hocking, Brian. 2004. “Patrullar por la “Frontera: La condición de actores de los gobiernos no centrales”. En Francesc Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 395-426.

Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. 2004. “Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”. En Francesc Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 51-86.

Huici Sancho, Laura. 2003. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.

Messner Dirk (ed). 2000. *Desafíos de la globalización*, Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

Morata, Francesc. 2004. “Políticas de cohesión y gobernanza europea: el caso de Cataluña”. En Francesc Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, , Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 159-188.

Morata, Francesc (editor). 2000. *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Moreno Vázquez, Manuel. 2001. *Comité de las Regiones y Unión Europea*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

Oroño, Abel. 2009. “La cuestión local en el MERCOSUR. Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda”. En Gerardo Caetano (coordinador), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: CEFIR, pp. 125- 149.

Paquin, Stéphane. 2005. “Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ?” En *Revue internationale de politique comparée* 2 (Volume 12), 129-142. [En línea] [www.cairn.info/revue-internationales-de-politique-comparee-2005-page-129-htm](http://www.cairn.info/revue-internationales-de-politique-comparee-2005-page-129-htm), [Consulta: 13-06-12].

Ramon, Ricard. 2004. “El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel”. En Francesc Morata (ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 285-326.

Rojo Salgado, Argimiro. 1996. *El modelo Federalista de integración Europea: La Europa de los Estados y la Europa de las Regiones*, Madrid: Dykinson.

Santander, Sebastián (coord.). 2004. *Globalisation, gouvernance et logiques regionales dans les Amériques*, París : GELA-IS/ L' HARMATTAN.

Salomón, Mónica. 2008. “El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en el contexto de la política exterior brasileña”, *Seminario sobre El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*, Buenos Aires: BID/INTAL- CARI- CEBRI, 18 y 20 de noviembre: 1-15. [En línea] <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02223a07.pdf> [Consulta: 18-7-2012].

Stein, Torsten. 1995. “El Principio de Subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea”, traducción de Antonio López Castillo (UAM), *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 90, octubre-diciembre, pp-69-84. [En línea] [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_090\\_067.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_090_067.pdf), [Consulta: 1-7 2012].

Tömmel, Ingeborg. 2004. “Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las Regiones”. En Francesc Morata (ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 87-120.

Villaverde Castro, José. 2007. “Disparidades regionales en la Unión Europea ampliada ¿el cuento de nunca acabar? *Cuadernos de Información Económica*, 196, Enero/febrero, Economía Internacional, pp. 111-120. [En línea] <http://personales.unican.es/villavej/documentos/Publicaciones/Disparidades.pdf> [Consulta: 15-6- 2012].



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY