

LAS REGIONES Y SU MOVILIZACIÓN EN LA INTEGRACIÓN ANDINA, EUROPEA Y MERCOSUREÑA. REFERENCIA A LA GOBERNANZA MULTINIVEL¹

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN*

Resumen

El artículo presenta una aproximación a la interacción de las entidades político territoriales de carácter subestatal (subnacional) en la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE), con especial referencia a la Gobernanza Multinivel (GMN). Las regiones buscan movilizarse hasta el denominado nivel supranacional y tratan de influir en la toma de decisiones, bien haciendo que sus intereses confluyan con la posición oficial del Estado del que forman parte, o bien interactuando con los órganos o instituciones que toman las decisiones en los procesos de integración a través de medios formales e informales. El enfoque de la GMN, que surgió como una manera de explicar la forma política europea y la interacción de las regiones en ella, y que pretende explicar otros procesos integracionistas, sirve de hilo conductor del artículo. Se concluye que hay un fuerte grado de movilización de algunas entidades subestatales en la UE, mientras que la interacción de las regiones en la CAN y el MERCOSUR es escasa y débil. Con relación a la GMN, es una herramienta útil para el estudio de la UE y la participación de los entes subestatales en ella, con un Estado que parece reconfigurarse, por el contrario, no podría aplicarse a la CAN y el MERCOSUR porque los gobiernos centrales de los Estados son los actores que definen ambos procesos.

Palabras claves: regiones, entidades subestatales, movilización, Gobernanza Multinivel, Unión Europea, Comunidad Andina, Mercado Común del Sur.

REGIONS AND THEIR MOBILIZATION IN THE ANDEAN, EUROPEAN AND MERCOSUR INTEGRATION PROCESSES. REFERENCE TO MULTILEVEL GOVERNANCE.

Abstract

The paper presents an approximation to the interaction of the subnational entities in the Andean Community (CAN), the Common Market of the South (MERCOSUR) and the European Union (EU), with special reference to the Multilevel Governance (MLG). Regions seek to mobilize toward the supranational level and try to influence the decision-making process, either by the converge of their interests within the official position of the State which they belong to, or interacting with the institutions that make decisions in the integration processes, through formal and informal ways. The MLG approach, which emerged as a way to explain the European Union as a political entity and the interaction of the regions in it, pretends to explain other integration processes; serves as a guiding thread of the article. It is concluded that there is a strong degree of mobilization of some subnational entities in the EU, but the interaction of the regions in CAN and MERCOSUR is scarce and weak. Regarding the MLG, it is stated to be a useful approach for the study and participation of subnational entities of the EU, with a State that seems to be reconfigured, but it can't be applied to CAN and MERCOSUR because the central governments of the States are actors that define the integration processes.

Keywords: regions, subnational entities, mobilization, Multilevel Governance, European Union, Andean Community, Common Market of the South.

LES REGIONS ET LEUR MOBILISATION DANS L'INTEGRATION ANDINE, EUROPEENNE ET DU MERCOSUR. REFERENCE A LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX

Résumé

L'article présente une approximation de l'interaction des entités politico-territoriales sous-nationales dans la Communauté andine (CAN), le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et l'Union européenne (UE), avec une référence particulière à la gouvernance multiniveaux. Les régions cherchent à se mobiliser jusqu'au niveau supranational où elles essayent d'influencer la prise de décisions, soit en faisant converger leurs intérêts avec la position officielle de l'État, soit en interagissant, par des moyens formels et informels, avec les organes et institutions qui décident dans les processus d'intégration. L'approche de la GMN, née en tant qu'explication de la forme politique européenne et de l'interaction des régions dans cette politique, et qui veut expliquer d'autres processus intégrationnistes, est le fil conducteur de cet article. En conclusion, il y a un fort degré de mobilisation de quelques entités sous-étatiques dans l'UE, tandis que l'interaction des régions dans la CAN et le MERCOSUR est rare et faible. Quand à la GMN, elle constitue un outil valable pour l'étude de l'UE et aussi de la participation des entités sous-étatiques dans l'UE, où il existe un État qui paraît se modifier; mais au contraire, il ne peut pas s'appliquer à la CAN ni au MERCOSUR parce que les gouvernements centraux des États sont les acteurs qui définissent les deux processus.

Mots-clés : régions, entités sous-étatiques, mobilisation, gouvernance multiniveaux (GMN), Union européenne, Communauté andine, Marché commun du Sud

Introducción

Las entidades subestatales han pasado a ser actores que, en mayor o menor grado y de manera simultánea o fragmentada, buscan tener presencia y reconocimiento en el mundo en tanto “la globalización reintrodujo la temática de lo territorial como variable a ser considerada para lograr una inserción mundial más competitiva” (Vieira, 2013:114). A su vez, los procesos de integración se han convertido en escenarios que lucen apropiados para que las regiones puedan consolidar sus aspiraciones de diversa naturaleza, en ese sentido, tratarían de influir en las decisiones que se toman en distintos procesos integracionistas como la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Unión Europea (UE), generalmente negociando con los Estados de los cuales forman parte.

Para analizar la interacción de las regiones en los tres procesos de integración señalados, el artículo se divide en cuatro partes. En la primera se define el término región y se introduce el tema. En la segunda se analiza la participación de las regiones en la UE y se explica el enfoque de la Gobernanza Multinivel (GMN), que sirve de hilo conductor a todo el trabajo; posteriormente en la tercera parte se estudian las entidades subestatales en la CAN y el MERCOSUR y sus intentos de movilización también en la perspectiva GMN. Finalmente, en las conclusiones se resaltan determinadas particularidades de las entidades subnacionales en los tres procesos de integración revisados, así como aspectos que les son comunes; de igual modo, se presentan algunas ideas con relación a la GMN, observando que la misma es de utilidad para analizar la UE y las regiones en ella, pero por el contrario, no lo es para la CAN o el MERCOSUR.

1. Las regiones. Definición

En general y de manera amplia, las regiones pueden entenderse como unidades económicas y/o geográficas, pero también como entidades con características culturales y étnicas propias, o bien como simples divisiones administrativas del Estado-nación (Applegate, 2004). Bien sean entidades subestatales, zonas transfronterizas, tecnopolos o ciudades-región, para que pueda afirmarse que existen territorios y regiones autónomas, debe existir un “interés territorial común” (Vieira, 2013, p. 124), como suerte de mínimo denominador común, necesario pero no elemento único, para hablar de región.

El término región, a los fines aquí perseguidos, hace referencia a las entidades subestatales o subnacionales que son el nivel intermedio entre el Estado y las entidades locales –municipios, ayuntamientos–. Una definición que clarifica el sentido político y jurídico de la región, es la acordada por la Asamblea de las Regiones de Europa,

en su Declaración sobre el regionalismo en Europa de diciembre de 1996, en cuyo artículo 1 se establece:

1. La región es el Ente Público Territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político.

2. La región encuentra su reconocimiento en la Constitución o en la ley, la cual garantiza su autonomía, identidad, competencias y forma de organización.

3. La región estará dotada de una Constitución propia, de un Estatuto de Autonomía u otra ley que formarán parte del ordenamiento jurídico del Estado al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias (...). Las Regiones podrán tener estatus diferentes, dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales.

4. La Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas, correspondiendo a la voluntad democrática de cada región adoptar la forma de organización política que prefiera (...).

Las regiones así entendidas han alcanzado una importancia tal que se ha generado un debate sobre la relación e interacción que existe entre el Estado y sus entidades subestatales en el marco de la Unión Europea, incluida la interacción de las regiones con ésta última. En otros contextos geográficos y políticos como en Suramérica, las regiones tienen un menor grado de relevancia para la CAN y el MERCOSUR, y también el debate es menos intenso en torno al tema.

En cuanto a Europa, puede afirmarse que el actual debate y las consideraciones sobre las regiones y su papel en ella, se deben al resurgimiento de las mismas en tanto que en el siglo XIX el triunfo de las historiografías nacionales las devaluó porque su estudio, aunque no desapareció del todo, estuvo subordinado al proyecto de historia nacional (Applegate, 2004). Posteriormente, las regiones buscaron su autonomía, idea que está fuertemente vinculada con ideologías políticas como el regionalismo, que se desarrolló como movimiento político en algunos Estados europeos, y que buscó desafiar al Estado democrático y liberal. Sin embargo, contemporáneamente el regionalismo ha avanzado más allá de esa formulación primigenia y entiende la autonomía como un concepto muy complejo, que debe concebirse tanto en relación con el tipo de Estado –federal, unitario o unión– en el que las regiones actúan o plantean sus demandas, así como en correspondencia con las relaciones que éstas establecen con otras instituciones políticas, que varían de acuerdo a sus atribuciones constitucionales, su control sobre otras instituciones, su actuación fuera del Estado del que forman parte y los recursos de todo tipo que poseen; en ese sentido, el contexto de la Unión Europea es importante por cuanto es en él donde el regionalismo, en tanto fenómeno multiforme, se ha desarrollado más y ha ido mucho más lejos (Loughlin, 2004). Para

Keating (2004) la preocupación con relación a ese fenómeno regional tiene dos vertientes: una acerca de los diferentes significados del término región, y la otra, los distintos enfoques para abordar su estudio.

Con respecto a la UE, hay en términos generales dos posiciones sobre la movilización de las regiones hacia la denominada arena europea y su posible influencia: una afirma que tiene que ver con la creación de mecanismos de Gobernanza Multinivel –GMN– (Hooghey Marks, 2004; Tömmel, 2004; Tuñón, 2008), lo que también se apoya en textos oficiales de la Unión como la gobernanza europea. Un libro Blanco (Comisión Europea, 2001), y el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel (Comité de las Regiones, 2009); mientras que la otra posición expresa que es la toma de conciencia y el esfuerzo claro y sostenido de algunas regiones lo que les permite ser tomadas en cuenta, más que la GMN, que además no es tal por cuanto el tercer nivel, el regional, es profundamente heterogéneo, condición que lo hace prácticamente inexistente; y se añade que el Estado sigue siendo un actor no solo fundamental, sino prevalente, reforzado por el proceso de integración europeo (Ares, 2010a, 2010b; Keating, 2004).

De otra parte, en el caso de la Comunidad Andina y del Mercado Común del Sur, en contraste con la UE, las regiones parecen tener una connotación distinta, o en todo caso, prevalece el hecho de que son más entidades administrativas para ejecutar las políticas de los gobiernos centrales de los Estados a los cuales pertenecen, que entidades con un amplio nivel de autonomía y con características muy particulares, si bien habría que puntualizar que hay regiones con signos distintivos, como una lengua indígena propia. De tal modo que su actuación frente al Estado no se entiende como una pugna.

En Suramérica, en la época de la Independencia, los Estados fueron contruidos desde arriba, y sus divisiones administrativas y territoriales actuales son básicamente las mismas de la etapa colonial. Aunque ha habido cambios y hay regiones con cierta identidad propia y parecen buscar la defensa de sus intereses, lo que ha dado pie al surgimiento de algún regionalismo, no puede perderse de vista que los Estados-nación y sobre todo sus gobiernos centrales son fuertes, imponen sus reglas, y dejan poco margen de actuación autónoma a las regiones que lo integran (Bustamante, 2011; Giacalone, 2011). Sin embargo, es válido decir que dada la globalización económica y el surgimiento de bloques de integración, como la CAN y el MERCOSUR, estos últimos podrían llegar a permitir ciertas acciones de sus entes subnacionales, o su fortalecimiento en donde las hubiese, menos dependientes del Estado y más cercanos a sus propios intereses. No obstante, ambos procesos de integración y el tratamiento a las regiones en ellos, no podrían entenderse desde el enfoque de la GMN.

2. Regiones en la Unión Europea. Referencia a la Gobernanza Multinivel

El debate sobre la movilización y participación de las regiones en la arena europea se da en torno a dos ideas, por un lado, que las regiones son simples entidades administrativas en la estructura del Estado, que cumplen una función de ejecución de determinadas políticas europeas, y a efectos de la UE son considerados meros entes administrativos, así, por ejemplo, la relación entre la Comisión y los entes subestatales se basa en la idea de la “descentralización funcional” (Ortega, 2005:58), y sigue habiendo una prevalencia del Estado y los gobiernos centrales, a pesar de las relaciones regiones–Comisión. Por otra parte, se entiende a las regiones como entidades con un mayor o menor grado de autonomía que buscan defender sus propios intereses e influir en los procesos de toma de decisiones de la UE a través de distintos canales formales e informales, algunos de los cuales han sido generados por determinadas instituciones de la Unión como la Comisión, o en todo caso, esta última ha ayudado a crear; esta es una visión más neofuncionalista.

Para explicar la movilización y la actuación de los entes subestatales dentro de la Unión Europea y su grado de influencia en el proceso de formulación de las políticas (*policy-making*) y en el de toma de decisiones (*decision-making*) y, a su vez, explicar la forma política europea, el enfoque que más frecuentemente se menciona, incluso por las instituciones europeas como la Comisión y el Comité de las Regiones, es la Gobernanza Multinivel (GMN), que presenta a la UE como una estructura en la que distintos niveles de gobierno, pero también actores privados de distinta condición, interactúan y defienden sus intereses y posturas particulares o de grupo, y pretenden influir en el proceso de toma de decisiones (Kohler-Koch, 2004).

Con relación a la gobernanza, habría que señalar primeramente que se define como un “nuevo estilo de gobierno” no jerárquico y más cooperativo, en el que se coordinan las acciones de individuos y de organizaciones en la construcción del orden social, igualmente es un enfoque conceptual que permite analizar los “imperativos institucionales” necesarios en la gestión eficaz de procesos de toma de decisiones para solucionar problemas públicos crecientemente complejos, ahora bien, esa gestión por parte de las instituciones públicas se da en redes de políticas públicas donde la participación de los actores es pluralista, aunque no igualitaria, en función de criterios de representatividad, de manera que las instituciones representan el interés general, y los otros actores representan y defienden sus intereses particulares o sectoriales (Morata, 2004; 2011).

El concepto de gobernanza está ligado a las transformaciones del Estado y su incidencia en la pérdida de poder por parte de éste, lo que es producto de la globalización económica, la sociedad de la información,

el avance del mercado, la reestructuración del Estado de bienestar y la fragmentación de esa soberanía por debajo y por encima del Estado; y si bien contemporáneamente el Estado no ha desaparecido (ni el Gobierno), puede afirmarse que ahora actúa dentro de un escenario más complejo y atomizado con actores de diversa índole, lo que afecta directamente el funcionamiento del poder político y su relación con la sociedad (Morata, 2011). El poder del Estado parece estar erosionándose; la concepción tradicional del mismo ha quedado atrás en tanto actor todopoderoso, y aunque es cierto que los gobiernos nacionales, en ejercicio de la representación del Estado, siguen siendo unos actores de primer plano, en la UE el control de las decisiones se ha deslizado hacia las instituciones europeas, mientras la soberanía se diluye en procesos colectivos de toma de decisiones (Hooghe y Marks, 2004).

Ahora bien, con relación a la Gobernanza Multinivel existe un debate como posible modelo para explicar la forma política europea, en directa relación con la movilización de los entes subestatales que pretenden influir tanto en la formulación de políticas como en la toma de decisiones de la Unión (Ares, 2010a; Jeffery, 2004). En el centro del debate académico sobre la actuación de las regiones en la UE, “la GMN ha adquirido una creciente notoriedad a lo largo de los últimos años en tanto concepto aplicado a la descripción y el análisis de las interdependencias verticales y horizontales que se establecen en el proceso político de la Unión Europea”, no obstante, “ha sido objeto de algunas críticas importantes relacionadas con sus ambigüedades teóricas y su utilidad práctica”, (Morata, 2011:33). Incluso se hacen señalamientos en cuanto a la “vaguedad” del enfoque de la GMN (Morata, 2004:22), a que se dejan de lado temas, porque se centra en la implementación de los Fondos Estructurales (Ares, 2010b), y a que no refleja, de manera adecuada, la tensión entre elementos intergubernamentales y supranacionales en el avance de la integración en Europa (Grau, 2011).

Habría que puntualizar que en el ámbito académico, donde se originó el enfoque de la GMN, este ha sido ampliamente aceptado principalmente porque explicaría el sistema político de la UE y el papel de las regiones en él, pero también por extensión, explicaría las formas políticas de otros procesos de integración en el mundo, como la CAN y el MERCOSUR, y la actuación en su seno de los entes subestatales. Además, la GMN es una forma de *soft power* promovido por la UE en el mundo (Grau, 2011).

El término Gobernanza Multinivel fue acuñado por Marks en la época del Tratado de Maastricht para analizar la política estructural, desarrollando posteriormente el concepto en colaboración con Hooghe y Blank (Ares, 2010a; Grau, 2011). Los autores han explicado que “la integración europea es una estructura política que crea un proceso en el que la autoridad y la influencia a la hora de elaborar las decisiones están compartidas entre

múltiples niveles de gobierno subnacional, nacional y supranacional”, (Marks, Hooghe y Blank, 1996:342); por lo que puede decirse que se ha pasado de un sistema en el que los gobiernos centrales de los países decidían sobre los asuntos europeos con una influencia bastante limitada de las instituciones de la Unión, a uno en el que cada vez más los órganos supranacionales, pero también las entidades subestatales, influyen en la arena europea y hacen parte del proceso de toma de decisiones, es decir “... la soberanía individual del Estado se encuentra diluida en la Unión Europea mediante procesos de toma de decisiones colectivos...” (Hooghe y Marks, 2004:52).

En ese sentido, la idea central de la GMN se refiere a 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. La GMN se identifica sobre todo con los procesos de integración (Zubelzú, 2008).

En resumen para Marks, Hooghe y Blank, la Unión Europea considerada como un sistema de GMN, tiene como características, según Ares (2010a): 1. la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, pueden influir en los procesos de toma de decisiones, así como las regiones y las municipalidades de sus Estados miembros también pueden hacerlo, o por lo menos pueden imbricarse en esos procesos, sin la interferencia, si no total por lo menos parcial, de los Gobiernos centrales; 2. el poder de decisión ya no es exclusivo de los Estados y sus Gobiernos centrales, sino que es compartido; por eso los acuerdos del mínimo común denominador entre países miembros, que se dan en torno a la alta dirección política del proceso y sus decisiones, no es lo que predomina en la toma de decisiones cotidianas de la UE; 3. los espacios donde se toman las decisiones: supranacional, nacional o subestatal, están interconectados más que jerarquizados, de manera que los Estados no se interponen entre el nivel subestatal y el supranacional; por el contrario, los actores de estos niveles tienen relaciones directas, que el Estado no podría obstruir, lo que es un rasgo esencial de la GMN.

Aunque se discute si la GMN ha alcanzado el rango de teoría, o incluso si es realmente un aporte novedoso, sí parece ser un enfoque analítico útil, en tanto permite estudiar los impactos de la gobernanza europea en un Estado que parece reestructurarse, y la actuación en la arena europea de otros actores territoriales como las regiones (Grau, 2011; Jordan, 2001; Morata, 2011). Además, la GMN hace referencia a la gobernanza en red, donde hay un relacionamiento entre actores públicos y privados. Sin embargo, en términos más escépticos se afirma que el catalogar a la Unión Europea como un

sistema de Gobernanza Multinivel, se debe a que no existe un concepto alternativo que permita describir adecuadamente su naturaleza, y también porque los múltiples actores que participan en sus procesos de *decision-making*, o la importancia que tienen las relaciones informales, caben en la noción de gobernanza. (Ares, 2010a, 2010b; Closa, 2003). También se ha señalado que pareciera haber confusión al llamar GMN a lo que es descentralización del gobierno, y gobernanza europea lo que en realidad es gobierno (Ares, 2010b).

Pero la Gobernanza Multinivel ha resultado también exitosa porque ha sido formalmente adoptada y es una expresión constante en el lenguaje oficial de las instituciones de la Unión Europea. Así, en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión hace referencia a “una Unión basada en una gobernanza a varios niveles” (La gobernanza europea. Un libro blanco, 2001). Asimismo, el Comité de las Regiones (CdR) ha publicado el Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel (Comité de las Regiones, 2009) y más recientemente el Informe de consulta sobre el Libro blanco sobre la gobernanza multinivel. Construir Europa en asociación (Comité de las Regiones, 2010), que son claves, no solo para comprobar la aceptación del término en el ámbito de la Unión, sino porque fomentan y amplifican el debate en torno a la noción, su importancia y su real aportación al estudio tanto de la forma política de la UE, como de la participación de las regiones en ella.

El CdR define a la Gobernanza Multinivel como “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”, sustentada en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados en ella, y que induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder. Sus mecanismos son diversos, entre ellos consultas y análisis de impacto territorial. Precisa además el Comité de las Regiones que la GMN “posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que (...) favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común”, resaltando que es más un “sistema de acción política que un instrumento jurídico”, que “no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias”. (Comité de las Regiones, 2010: 6-7).

Sin embargo, un mayor número o amplitud de canales formales para la participación de las regiones en las instituciones de la UE, no implica una mayor presencia y, en consecuencia, tampoco una mayor defensa de sus intereses individuales; la explicación de esa participación se haya en la voluntad y capacidad de cada entidad subestatal para explotar esos canales. Asimismo, debe apuntarse que el denominado generalmente “tercer nivel” es tan heterogéneo que ese mismo hecho desvirtúa

el uso del término y que, por otro lado, son las élites política, empresarial, cultural y académica de una región las que en realidad hacen posible la movilización de la misma ante las instituciones de la UE, lo que sucede desde el momento en que aquellos que son expertos o conocen los mecanismos formales e informales europeos se dan cuenta de que les pueden servir, y de hecho sirven a sus intereses, y empiezan a actuar en consecuencia (Ares, 2010b). Para la mayoría de las regiones interesadas en el ámbito europeo, establecer una oficina de representación en Bruselas significa tener acceso a la información de manera rápida y de primera mano, pero más que influir directamente en los procesos de *policy-making* o de *decision-making*, sirve para influir en el proceso de formación de la posición que el gobierno central del país al que pertenecen, llevará y defenderá en Bruselas (Jeffery, 2004).

Puntualizando, existe abundante información sobre las aspiraciones, intereses y motivos que llevan a las regiones a intentar sacar el máximo provecho posible de la integración europea y forzar mayor autonomía política, ya que “el hecho de ser miembro de la Unión Europea genera un ambiente más permisivo para las aspiraciones regionalistas” (Kohler-Koch, 2004:123), lo que motiva a la influyente élite económica a apoyar demandas a favor de esa autonomía regional que aseguraría un mercado más extenso, es decir, las élites promueven la movilización de las regiones en la UE al hacerse conscientes de los beneficios que ello traería (Ares, 2010a), sin embargo, esto no asegura que los cambios se produzcan ni cómo han de producirse (Kohler-Koch, 2004).

La transformación que se está produciendo en la UE no implica necesariamente que los entes subestatales puedan ser capaces de tener acceso inmediato e influir en su proceso decisorio ‘más allá del Estado’, como se propugna con frecuencia. Por el contrario, esa transformación en el rol a cumplir por las autoridades regionales, e incluso por los gobiernos centrales en la Unión, está dándose en la arena intra-estatal debido a que aquellas han podido agrietar de alguna manera la capacidad de las instituciones del gobierno central para retener el monopolio de la política de integración europea. Es decir, las regiones “arribatan” al Estado parte de las competencias en cuanto a la política europea y las movilizan ‘a través’ y no tanto ‘más allá’ del Estado. En ese sentido, se considera que los asuntos de la UE se han convertido más en algo doméstico a que se haya logrado la internacionalización de las autoridades subnacionales² (Jeffery, 2004:444).

De otra parte, y en términos generales, se reconoce que la nueva gobernanza europea, impulsada sobre todo por la Comisión, ha dado legitimidad a la presencia de las regiones, en tanto actores, en la arena europea, pero esto no significa que se ha reforzado la posición de las autoridades regionales, debido a que no les otorga un trato diferencial con respecto a otros actores sociales y

económicos cuya actividad y presencia supranacional también se ha apoyado; igualmente porque a través de instrumentos de esa gobernanza que permiten la mayor presencia de las regiones, en especial desde el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de la Comisión de 2001, la relación entre las instituciones de la Unión, específicamente la Comisión, privilegia a los órganos representativos de las regiones, bien el Comité de las Regiones o las distintas asociaciones regionales, pero no es una relación directa con las autoridades regionales (Ares, 2010b).

Ni el trabajo empírico ni el teórico sobre las condiciones de la movilización de las regiones aclaran si esto hace alguna diferencia, en el sentido de que las regiones muy bien pueden movilizarse hacia la arena europea pero eso no necesariamente produce algún cambio real en la estructura del proceso de toma de decisiones, en tanto que movilización e influencia no son lo mismo. Además, hay que tener en cuenta que las regiones son diversas, muy diferentes unas de otras, tanto dentro de un mismo Estado como entre los distintos Estados miembros, así como también en su capacidad y compromiso para movilizarse y en su habilidad para transformar esa movilización en influencia (Jeffrey, 2004). Igualmente, la tendencia a confundir movilización y participación con influencia real en el proceso de toma de decisiones europeo, descuida la legitimidad de origen a favor de una mejor eficacia administrativa, ocultando de alguna manera la dimensión política de la nueva forma europea (Ares, 2010a; 2012b).

En ese sentido, Jeffery (2004:445) señala unas ideas fundamentales con respecto a la movilización y acceso de las autoridades subnacionales en la Unión Europea y su posible influencia en su proceso de toma de decisiones: 1. los canales de acceso más importantes para influir en la formulación de políticas de la UE son los que existen dentro de los Estados; 2. la ideas existentes sobre la GMN necesitan ser complementadas por una consideración más sistemática de los factores intra-estatales, para construir un marco más completo que permita entender qué provoca la movilización subnacional; 3. es probable que la movilización haga la diferencia en cuanto a la influencia política solo bajo ciertas condiciones y esa influencia varía en las diferentes autoridades subnacionales.

Es decir, la Gobernanza Multinivel permite analizar la movilización e influencia de las regiones en la arena europea solo si se complementa con una consideración de la importancia de los factores intra-estatales que las activan, lo que permitiría edificar un completo marco teórico al respecto. Esto porque las regiones de la UE no se han movido más que en un sentido limitado y simbólico más allá del Estado, debido a que los cambios en la estructura de la toma de decisiones se ha hecho dentro del marco y la lógica de los Estados miembros (Jeffery, 2004).

En este sentido, se ha propuesto la noción de la Política interna europea –*European domestic policy*–, que es un elemento central de las estrategias europeístas de los *Länder* alemanes. La explicación viene dada porque las competencias que el Estado alemán transfería a la UE desde el Acta Única Europea, incluidas las que correspondía ejercer a las regiones, eran reclamadas por los órganos del gobierno central para ejercer su representación en las instancias supranacionales, lo que afectó y disminuyó las competencias de los *Länder*; sin embargo, éstos buscaron revertir la situación y argumentaron que las políticas europeas que afectarían directamente a sus competencias dentro del Estado, debían ser consideradas un asunto de política interna o doméstica, no política exterior en el sentido tradicional, como se venía haciendo, así, obtuvieron el derecho de modelar lo que se ha denominado la Política interna europea. En resumen, las autoridades subnacionales –*Länder*– tienen el derecho de actuar en el proceso de formulación de políticas de la UE dentro del marco de sus competencias internas. Otras regiones fuertes han actuado en el mismo sentido, con las diferencias respectivas, como las belgas, las austríacas, las españolas y las italianas (Ares, 2010b, p. 58; Jeffery, 2004).

3. Regiones en la integración suramericana

La discusión sobre la movilización de las entidades subestatales en la Comunidad Andina (CAN) y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), o incluso en la esfera internacional en general, es relativamente reciente, si bien se ha venido incrementando sobre todo en la academia (Bertranou, 2008; Ventura y García, 2012). La explicación es lo reciente del fenómeno porque las razones subyacentes al tema son también próximas en el tiempo: el retorno a la democracia en la mayoría de los países miembros en las décadas de los 80 y 90 del siglo XX y las mejores condiciones institucionales y características políticas que ello implica; la época en que nace el que actualmente es el más conocido de los procesos de integración: el MERCOSUR, que surgió en 1991 –la CAN en 1969–; también que los procesos de descentralización en muchos países empezaron en la década de los 90 del pasado siglo (Bertranou, 2008; Dhooge, 2012; Rodríguez, 2008; Vigevani, 2004).

Igualmente, hay que indicar que los gobiernos centrales suramericanos parecieran haber encontrado vías oportunas para su supervivencia sin mayor menoscabo de sus prerrogativas. En este sentido, hacen propias las formas de procesos como la integración y la descentralización, pero en el fondo nada o muy poco cambia; esos gobiernos retienen prácticamente todo el poder tanto frente a los órganos creados en el marco de los procesos de integración, como frente a sus respectivas entidades subestatales o regiones (Bustamante, 2011). Además, el análisis de la integración, así como de la

descentralización, que autores como Giacalone (2011) y Bustamante (2006; 2011:269) aprecian actuando concomitantemente sobre el Estado en Suramérica, “no puede ir en la misma dirección que en Europa” por cuanto ninguna de las dos afronta al Estado, ni implican que los países “tengan que hacer adecuaciones o concesiones”. En consecuencia, desde las teorías surgidas al estudiar la Unión Europea y que pueden servir para los otros procesos de integración en el mundo, la CAN y el MERCOSUR responden más a enfoques intergubernamentalistas, que señalan al Estado y al gobierno central como protagonistas y motores de la integración, que a enfoques neofuncionalistas, los cuales sostienen que las instituciones supranacionales son agentes de la integración con un papel preponderante. Es decir, existe una clara orientación estatocéntrica de tales procesos (Vieira, 2008), incluso en el MERCOSUR “se ha consolidado el rol protagónico al máximo nivel político [cumbres de presidentes] reafirmando la tendencia al intergubernamentalismo regional” (Mellado y Ali, 2010:166).

Asimismo, cuando se analizan ambos procesos de integración a la luz del enfoque GMN, se puede afirmar que la construcción de ésta es, con mucho, naciente, debido a las restricciones de hecho y de derecho que tiene la movilización de las regiones hacia lo andino y mercosureño, pues si bien es cierto que en lo institucional en el MERCOSUR existe un Foro de Consulta donde ellas participan, y constitucionalmente las argentinas están habilitadas para actuar en la esfera internacional, en contraste son los gobiernos centrales los que toman las decisiones en los órganos de la CAN y el MERCOSUR, y en el caso del Foro, su carácter es meramente consultivo y luce poco preponderante.

3.1. La Comunidad Andina

Uno de los aspectos preocupantes de la CAN es que la aceptación de las normas y la discusión sobre los asuntos fundamentales de la integración “no forman parte de las dinámicas y debates nacionales” (Bustamante, 2011:274). Incluso, las “distintas versiones de supranacionalidad y de descentralización políticas han sido formas particulares de apropiarse de una tendencia” para adaptarse a las circunstancias y “encubrir los viejos recelos y temores” entre países y sobre todo para “mantener el estado de cosas sin intentar cambiarlas de manera positiva tanto al interior como al exterior de los países” (Bustamante, 2006:148). Es decir, parece verificarse que los gobiernos centrales son reacios a compartir parte del poder con las entidades subestatales y con los órganos e instituciones andinos.

A esto se agrega que la Comunidad tiene un sesgo intergubernamental y apenas tiene “algunos elementos de supranacionalidad, no siempre acatados por sus miembros” (Giacalone, 2011:71), porque si bien sus órganos en apariencia tienen similitud con los de la

UE, en realidad han adolecido de peso y poder real, ciertamente más en unas épocas que en otras, debido a que la forma ha precedido a la función (Malamud, 2011). Además, en el Sistema Andino de Integración (SAI), que aglutina a los órganos e instituciones comunitarios, no existe una entidad donde estén representadas las regiones, como sí existe para las municipalidades. Así, el tema del desarrollo de las regiones en la Comunidad no se ha abordado con profundidad por parte de los países miembros (Ramírez y Vieira, 2004), de allí la prácticamente inexistente participación de las regiones en la esfera institucional andina.

De otra parte y en la perspectiva de la GMN como herramienta de análisis, puede observarse que en la CAN se presentan importantes “limitaciones prácticas para que los actores subnacionales se activen y participen” y trabajen conjuntamente con los órganos comunitarios, lo que obedece básicamente al excesivo peso que tienen los gobiernos centrales de los Estados miembros, que tienden a ser “de tipo fuerte, incluso de corte militarista”, en desmedro de las a menudo débiles estructuras de las regiones; también influyen las razones económicas, como un limitado desarrollo de las fuerzas productivas y bajos niveles de competitividad de las entidades subestatales, con lo cual puede afirmarse que la GMN sería apenas “embrionaria” en la CAN (Bustamante, 2011:280-281), siendo optimistas.

Tampoco es posible explicar la estructura de la CAN bajo el enfoque de la GMN por cuanto la puesta en práctica de las decisiones comunitarias tiende a ser baja y laxa, complicando en extremo la coordinación y el trabajo en red característico de la GMN (Bustamante, 2011; Giacalone, 2011). Parte de la explicación está en la inexecución de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN) cuando tocan intereses importantes o sensibles para los gobiernos centrales, debido a que el mecanismo de ejecución de las sentencias es de tipo político y no jurídico, por cuanto el TJCAN al constatar la conducta antijurídica de un Estado miembro, solo señala los límites para que el país reclamante restrinja o suspenda, total o parcialmente, las ventajas del acuerdo que benefician al país condenado, lo que puede afectar más los intereses políticos y económicos de quien reclama que de quien no acata la sentencia (Bustamante y Sánchez, 2010; Sánchez, 1999-2000). Un ejemplo emblemático es el desacato persistente del gobierno de Venezuela a la decisión del Tribunal³ que exigía a ese país levantar la medida de traspaso obligatorio que tomó en 1999, y que afectaba a la libertad de circulación internacional de mercancías por carretera, pero ese país se negó siempre a cumplir la sentencia y los demás gobiernos, en especial el colombiano, no tomaron las medidas para las que es estaban habilitados por el Tribunal, y así obligar al cumplimiento de la norma comunitaria del transporte; a la postre, Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena

y dejó de ser miembro de la CAN en 2006.

Si bien puede decirse que el TJCAN ha hecho un esfuerzo desde su creación en 1979 por contribuir a la gobernanza de la Comunidad, el mecanismo señalado es el “Talón de Aquiles de la estructura judicial andina” y demuestra que aun ante decisiones judiciales definitivamente firmes, los gobiernos centrales de los países miembros tienen la última palabra y, por lo tanto, hacen lo que conviene a sus propios intereses, sin actuar a favor del bien común comunitario, dando al traste o menoscabando cualquier intento de gobernanza. Asimismo, pone de manifiesto que los gobiernos centrales son renuentes a delegar soberanía en instancias supranacionales (Bustamante y Sánchez, 2010:134).

Además, una actitud muy propia tanto de las entidades subestatales como de los grupos o actores sociales en los países de la CAN, es la de considerar al Estado como el único que puede solucionar sus problemas y necesidades, el defensor último de sus variados intereses, de tal manera que prefieren basar su estrategia en presionar a los gobiernos centrales porque no han concretado sus propias dinámicas políticas, económicas y sociales para actuar frente a las decisiones comunitarias o para relacionarse con los órganos de la CAN, y ésta termina siendo, si acaso, una especie de lobby, porque no se ha constituido ni en un centro real de políticas ni en uno de distribución de recursos (Bustamante, 2004; 2011; Ramírez y Vieira, 2004).

Igualmente, los Estados son reacios a permitir la actuación de las entidades subestatales en la esfera andina porque, en primer lugar, la política exterior y las relaciones internacionales son consideradas “asuntos (...) de la exclusiva competencia de los órganos del poder nacional”; en segundo, debido a que la construcción de lo nacional se dio “desde arriba hacia abajo y no en sentido contrario” (Bustamante, 2011:280); a ello se suma la idea del “mantenimiento de la integridad de los Estados-nación” frente al poder agregativo que desde la época colonial han tenido los caudillos en las regiones (Haro, 2010:132). Un ejemplo de relaciones transfronterizas colombo venezolana fue la Asamblea Regional Fronteriza (ARF), que reunía a los cuerpos legislativos de las regiones de frontera, una funcionó entre el Norte de Santander y el Táchira, y otra entre el Cesar y la Guajira (Colombia) y Zulia (Venezuela), su actividad era mantener contactos políticos y contribuir al entendimiento social en la zona, si bien en limitadas condiciones, incluso, contribuyeron a romper el hielo en las maltrechas relaciones binacionales a raíz del “incidente Caldas”⁴, sin embargo, los gobiernos nacionales de ambos países decidieron inhibir las ARF por considerarlas un símbolo de independencia inconveniente (Bustamante, Sierra, *et al.*, 2005:25). Pero además, como apunta Giacalone (2011), al observar la manera en que se toman las decisiones dentro de la CAN, resalta claramente que son los gobiernos centrales de los Estados miembros los

que deciden, convirtiéndose así en verdaderos porteros, *gatekeepers*, de las regiones si pretendieran movilizarse hacia el nivel andino.

De manera que en la CAN, debido a la precaria aceptación y baja ejecución de las normas comunitarias, al carácter político y laxo del mecanismo de cumplimiento de las sentencias del TJCAN, a los temores de una posible desintegración del Estado-nación y su construcción *top-down* heredados de la época colonial e inmediatamente posterior, y al fuerte sesgo intergubernamental del proceso de integración, aun cuando existen instituciones formalmente supranacionales, perduran limitaciones para una verdadera política andina que vincule lo supranacional con lo estatal y lo regional (Bustamante, 2011).

3.2. El Mercado Común del Sur

En este proceso de integración también los Estados son fuertes y no se ven amenazados o debilitados ni por las instituciones mercosureñas ni por las entidades subestatales. Si bien se reconoce un aumento del diálogo y de la interacción entre los Estados miembros (Mellado y Ali, 2010), persiste un bajo nivel de implementación de sus decisiones por sus estructuras laxas de gobernanza (Giacalone, 2011); en ese sentido, las disposiciones que surgen de los órganos de decisión del MERCOSUR no son debidamente internalizadas por los países miembros (Granato, Oddone y Panelo, 2008). Estas circunstancias se explican en buena medida por la naturaleza intergubernamental del proceso de integración, establecida en el artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto para sus órganos decisorios, pero también por la divergencia de los objetivos nacionales de los más importantes países con respecto a la integración, lo que la condiciona.

Con relación a las regiones, podría darse cierta movilización de algunas de ellas y en determinados países hacia el nivel mercosureño, a lo que puede contribuir de manera limitada el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) donde están representadas. También las entidades subestatales interactúan o cooperan entre sí, y debe resaltarse la particular articulación entre las entidades fronterizas, que son incluso previas a la creación del proceso mercosureño. A decir de Paikin (2011:42) esto último se debe a que el MERCOSUR dio a las regiones una “idea de pertenencia común” o, si se quiere, es “como un paraguas para todas las relaciones” que entre ellas pueden darse (Iglesias, 2008:121) y que algunas han sabido explotar.

Ahora bien, si se analiza el MERCOSUR desde el enfoque de la Gobernanza Multinivel, puede decirse que aunque existen algunos esfuerzos formales desde los órganos decisorios como el Consejo del Mercado Común (CMC), para organizar un sistema que en algún

sentido permita la interrelación entre tales órganos, los Estados nación y las entidades subnacionales, que se podría apreciar en la creación en 2004 del FCCR mediante Decisión CMC N° 41/04, en funcionamiento desde 2007, en realidad no existe una verdadera cooperación en tal sentido porque el Foro constituye una instancia consultiva, mientras el impulso y las decisiones sobre el proceso de integración permanecen en manos de los gobiernos nacionales, de manera que no se podría describir la estructura del MERCOSUR en términos de la GMN.

El FCCR es producto de dos movimientos, uno *bottom-up* que obedece al impulso dado desde Mercociudades –red de ciudades mercosureñas–, cuya movilización tuvo como momento estelar su creación; pero cuando los gobiernos centrales de Argentina y Brasil decidieron incorporar a las provincias y los estados federados en el momento de crearlo –aunque aquellos no habían hecho una petición en ese sentido–, entonces se produjo un movimiento de tipo *top-down* (Giacalone, 2011), que como era de esperarse, también incluyó a los departamentos paraguayos y uruguayos, y desde 2012 a los estados venezolanos. Aunque ese último movimiento podría entenderse como una apertura de los Estados para permitir la participación de las regiones en las instancias decisorias del MERCOSUR, en realidad es más un formalismo, en tanto es un órgano consultivo y sus documentos no poseen ningún efecto jurídico vinculante; de hecho, ni siquiera se ha transformado en la caja de resonancia para los intereses regionales como puede serlo el Comité de las Regiones en la Unión Europea (Ventura y García, 2012).

También determinados gobiernos centrales controlan, a su manera, la posible actuación exterior de las regiones, incluido el MERCOSUR, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil creó la Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), que asesora a los gobiernos subnacionales en sus iniciativas exteriores, articuladas con la acción del ministerio, pero que también persigue ejercer un control sobre esas posibles acciones; en todo caso y como ejemplo, es el ministerio quien firma los acuerdos de cooperación internacional; pero es que, además, la coordinación de la representación de las regiones brasileñas en el FCCR corre a cargo de la Subchefía de Assuntos Federativos, que es un órgano de la Presidencia de la República, todo lo cual refuerza la idea de que el Poder Ejecutivo ejerce la hegemonía en relación con el proceso de toma de decisiones y la actuación de las regiones en el MERCOSUR (Ventura y García, 2012: 71).

Asimismo, la idea de la Gobernanza Multinivel de facilitar y permitir una mejor interacción entre los distintos actores del MERCOSUR, tropieza con los disímiles objetivos de los Estados miembros; y es que para el enfoque de la GMN es necesaria la convergencia de esos objetivos o por lo menos que sean compatibles –

como un segundo óptimo–. Un ejemplo son los dispares y hasta discordes objetivos de Brasil y Venezuela respecto a la integración: Brasil considera el bloque como una estrategia de inserción internacional porque entiende que tiene un rol global que jugar, donde el MERCOSUR es una etapa intermedia, no tiene interés en profundizar lo institucional y mantiene su carácter económico y comercial; mientras, Venezuela asume la integración con un marcado sesgo político-ideológico de enfrentamiento con los Estados Unidos y las fuerzas mundiales, siendo el MERCOSUR un mecanismo de apoyo (Giacalone, 2011).

A su vez, existen otras razones a tomar en cuenta que explican la inexistente o muy incipiente participación de las entidades subestatales en los procesos decisorios del MERCOSUR, que a la vez impiden su desarrollo como una estructura de naturaleza comprensible bajo el enfoque de la GMN. Se puede argumentar que muchas regiones tienen poca o nula experiencia para actuar en relaciones internacionales, y que además, constitucionalmente tal posibilidad de actuación no está legalmente consagrada salvo el caso de Argentina, dada su tradición federal acogida en la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, debe destacarse que algunas regiones argentinas y brasileñas, aunque no solo, y en particular las fronterizas, empezaron a tener mayores contactos y cooperación entre ellas cuando se creó el MERCOSUR, o en todo caso reforzaron las relaciones que ya tenían porque estaban altamente motivadas, tanto en zonas transfronterizas como transterritoriales, donde se dan relaciones de carácter cooperativo y con algún nivel de institucionalización, como la que une a la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA), de Argentina, y al Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul⁵ (CODESUL) de Brasil.

En el MERCOSUR se da una integración negativa que suprime los obstáculos al comercio y que prevalece ampliamente sobre una integración positiva que es la que permite crear mecanismos institucionales que actuarían como “catalizadores del sistema de gobernanza en múltiples niveles”, de manera que se diera una “relación óptima entre la eficacia económica y la legitimidad política” (Medeiros, 2006:65). De este modo, aunque como se ha señalado existe el FCCR donde participan representantes de las regiones, los órganos decisorios no están obligados a tomar en cuenta su opinión, lo que constituiría un obstáculo para cualquier tipo de influencia real de las entidades subestatales en el proceso de toma de decisión mercosureño, y dejaría en evidencia que éste no es un proceso de integración que pueda ser explicado a la luz del enfoque de la GMN, porque no se da un trabajo coordinado entre los diversos niveles decisorios subestatal, nacional y supranacional.

Puntualizando para ambos procesos de integración, la CAN y el MERCOSUR, a las regiones les falta aún mucho por conquistar. Así, en el área económica crear

fondos de desarrollo en el proceso andino y mejorar el Fondo para la Convergencia Estructural Competitividad del MERCOSUR (FOCEM), éste último con recursos muy limitados, para los que podrían servir de ejemplo los europeos; también, una mayor o más fuerte representación política e institucional con el desarrollo de principios como el de *partnership* de la Unión Europea (Bustamante, 2011). Debe haber un mayor grado de conciencia en las élites de las regiones del importante papel de la integración para sus proyectos de desarrollo y su inserción en la esfera internacional, traducido en un esfuerzo continuo y compartido que presione a sus Estados de pertenencia para permitirles una mayor participación en la delimitación de la política exterior nacional en tanto esta afecte sus competencias y con ocasión de los procesos de integración y, justamente por esas razones, tener una participación más concreta, real y efectiva en la toma de decisión de los órganos e instituciones de ambos acuerdos.

En consecuencia, la GMN no está presente en el funcionamiento de la CAN y el MERCOSUR, incluso podría cuestionarse si efectivamente se usan con propiedad las expresiones supranacional o supranacionalidad para sus órganos e instituciones en el mismo sentido en que para la UE en tanto paradigma de integración, porque como se apuntó antes, la CAN tiene más una apariencia que una esencia supranacional, y el MERCOSUR es netamente intergubernamental, es incluso “un caso extremo de intergubernamentalismo” debido al fuerte peso del presidencialismo de los Estados miembros (Mellado y Ali, 2010, p. 167). En refuerzo de esa idea, Zubelzú (2008:27-28) señala que habría que pensar en la GMN como alternativa, y no como un complemento de las relaciones intergubernamentales en el sentido tradicional.

4. Conclusiones

En las regiones de Europa existe una creciente toma de conciencia de la oportunidad que les ofrece la UE, incluso en Estados como Alemania han logrado que legalmente, si la política o competencia cedida a la Unión es de ámbito subestatal, los *Länder* participen activamente en la formación de la posición nacional ante el Consejo. Así, se da una doble vía para la movilización regional, tanto intra-estatal como más allá del Estado, esta última a través del Comité de las Regiones y las interacciones con la Comisión. Esa movilización podría traducirse en influencia en las decisiones.

Las regiones se relacionan con un Estado que se si bien es actor principalísimo en la Unión Europea, pareciera estar en una cierta reestructuración por la cesión de soberanía hacia las instituciones supranacionales y también por el efecto de la descentralización. Por supuesto, el Estado no desaparecerá, pero el proceso de cambio actuales aprovechado por algunas regiones para

incrementar su influencia.

Las instituciones de la Unión, la Comisión de manera particular, busca incorporar a los entes subestatales en la dinámica europea dentro de un debate que busca un mayor cumplimiento de las normas y la aplicación de sus políticas. De su parte, el CdeR, aun cuando es una institución que reúne simultáneamente a las regiones y las municipalidades, es un foro donde aquéllas pueden exponer sus intereses particulares y hacer sentir su voz en el conjunto de la Unión y sus instituciones. Es el resultado de un esfuerzo continuo y permanente de los entes subnacionales.

Por su parte, en las regiones de la CAN y del MERCOSUR, hay una mucha menor o parcial toma de conciencia de la importancia del nivel andino y mercosureño para exponer sus intereses. Con frecuencia, se ve al Estado como el que puede contener o desactivar las decisiones que toman los órganos de integración que afectan negativamente a las regiones. A su vez, existen mayores restricciones legales para su actuación internacional, para las regiones; en ese sentido, solo la Constitución argentina, en su artículo 124, contempla que las provincias puedan actuar en esas esferas.

Las regiones interactúan con un Estado fuerte, alguno incluso de corte militarista, que no cede soberanía y es un verdadero portero (*gatekeeper*) para la actuación de las regiones fuera de las fronteras estatales. En ocasiones, el Estado se apropia de ciertas ‘tendencias’, como la integración (también la descentralización), para adaptarse a las circunstancias pero mantener el estado de las cosas y no cambiar, es decir, retener el poder, en ese sentido no es enfrentado ni por las regiones ni por los órganos de los procesos de integración.

En los países de la CAN el debate sobre la integración andina en general y también sobre la participación regional en ella, está en sus mínimos. Puede ser porque Colombia y Perú estén expectantes con la nueva Alianza del Pacífico de la que forman parte; mientras Bolivia y Ecuador forman parte de la Alternativa Bolivariana para nuestros pueblos de América (ALBA), son estados asociados del MERCOSUR, y a su vez Bolivia está en proceso de adhesión plena a éste último. Esto escenifica un distanciamiento por las diferentes concepciones de la integración que se evidenció, entre otros, por la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela en 2006, y por la creación de la ALBA impulsado por el mismo país. Además, la CAN privilegia lo local, lo municipal, sobre las regiones, existe un Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) pero no hay uno para las regiones.

En el MERCOSUR el debate sobre la integración es más dinámico, pero el vinculado a la movilización de las regiones es reciente e incipiente. Existe el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y departamentos (FCCR), de carácter meramente consultivo, y las regiones no lo han convertido en fuerte caja de resonancia para sus

intereses, probablemente porque a diferencia de las ciudades, aquellas fueron incorporadas por los gobiernos centrales de Argentina y Brasil y no terminan de ver la oportunidad que representaría para ellas.

Un aspecto que parece clave y que impide a las regiones movilizarse e influir en el MERCOSUR y en la CAN, es la impronta intergubernamental en ambos procesos. Si bien en la CAN se reconocen algunos rasgos supra nacionales, sus órganos son más de forma que de función, y las decisiones no siempre se acatan o respetan; en cuanto al MERCOSUR, el Tratado de Ouro Preto contempla la naturaleza intergubernamental del mismo, con un peso tan excesivo de los presidentes que se ha llegado a calificar de caso extremo de intergubernamentalismo, de 'ejecutivismo' (Caetano, Vásquez y Ventura, 2008), también adolece de problemas de ejecución de las decisiones de sus órganos.

Tanto en la CAN, como en el MERCOSUR y en la UE, es complicado para las regiones movilizarse y hacer valer los intereses, tanto en el interior de los Estados como, y especialmente, más allá de ellos y de manera autónoma ante los órganos e instituciones de los diversos acuerdos de integración. Pareciera que las regiones que toman conciencia de la utilidad del nivel supranacional o de los órganos de los procesos de integración, son las que se movilizan a través de los canales formales e informales existentes.

Canales formales como los foros donde pueden hacer escuchar su voz, exponer y defender sus intereses; muy especialmente el CdeR de la UE es una fuerte caja de resonancia, y es en lo que debería convertirse el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Por su parte, en el caso de la CAN no existe un órgano para la participación de las regiones, que sí existe para las municipalidades, con lo cual, para las entidades subestatales andinas la situación es más difícil o complicada. En cuanto a los canales informales, por ejemplo, las oficinas de representación regional que recopilan información de primera mano en donde se toman las decisiones, y la trasladan a las regiones para que la pueden utilizar e influir dentro de sus respectivos Estados en la posición que los gobiernos centrales llevan y defienden en los órganos o instituciones de los procesos de integración, esto es visible en la UE, pero no en la CAN, y apenas es una posibilidad incipiente en el MERCOSUR. También, el contacto directo con los funcionarios de los órganos de los procesos de integración ayuda a establecer relaciones útiles.

En definitiva, existe un mayor grado de movilización de las regiones en la arena europea y casi inexistente o en todo caso muy incipiente en las arenas andina y mercosureña.

En cuanto a la GMN, como se ha señalado, es un enfoque analítico útil porque permite estudiar los impactos de la gobernanza europea en el Estado, la actuación de las regiones en la Unión, y como hace

referencia a la gobernanza en red, permite observar las relaciones entre actores públicos y privados en el nivel supranacional. Además, es la forma en que la propia UE describe su manera de trabajar e interactuar con los Estados y las regiones. Sin embargo, sus críticos señalan que afirmar que la Unión es un sistema de GMN, se debe a que no existe un concepto alternativo idóneo para describir adecuadamente la naturaleza de esa forma política; también porque los diversos actores que participan en sus procesos decisivos, o la importancia que tienen las relaciones informales que se dan en su seno, caben en la noción de gobernanza (Ares, 2010a; Closa, 2003).

De otra parte, valdría la pena reflexionar en qué medida el enfoque de la GMN "alcanza" a los países en desarrollo, o si puede llegar a ser útil y real fuera de los países desarrollados, fuera de la UE, como lo promueve la propia Unión. Se argumenta que como las necesidades y urgencias de la sociedad de las entidades subestatales de los países en vías de desarrollo son distintas a las de los países desarrollados, las acciones de las regiones de los países suramericanos terminan siendo muy concentradas y dependientes del débil aparato estatal subnacional, (Zubelzú, 2008) y atienden a otras prioridades. En efecto, en países en vías de desarrollo —en Suramérica algunos subdesarrollados— las necesidades de muchas de sus regiones son las más básicas, como salir de la pobreza o el atraso educativo, de manera que la actividad social se enfoca en ellos y no en temas como la inserción de la región en la alta esfera de los procesos de integración andino o mercosureño, menos aún a escala global. Además, los Estados no parecen estar realmente interesados en permitir que las entidades subnacionales se movilicen, y menos que influyan de alguna manera, en los niveles andino o mercosureño, por lo que sus gobiernos centrales siguen siendo verdaderos *gatekeepers* para las regiones y sus intereses.

Notas

1. El contenido del artículo forma parte de una investigación más amplia e inacabada, que compara la movilización e influencia de las entidades subestatales o regiones en la CAN, el MERCOSUR y la UE.
2. Jeffery (2004), se refiere más a las autoridades subnacionales (Sub-national authorities –SNA– en el original en inglés) en tanto representantes de las regiones.
3. Proceso 46–AI–99 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
4. Crisis diplomática generada por el ingreso el 9 de agosto de 1987 de la corbeta Caldas de la Armada colombiana en aguas del Golfo de Venezuela sobre

las que éste último país tradicionalmente ha ejercido soberanía, si bien no se ha logrado una delimitación definitiva entre ambos países.

5. Consejo de Desarrollo e Integración del Sur.

Referencias bibliográficas

- APPLEGATE, C. (2004). "A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Time". En M. Keating (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy (Vol. 16), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 128-153.
- ARES CASTRO-CONDE, C. (2010a). "A vueltas de la 'gobernanza multinivel'". *Revista Española de Ciencia Política* (22), pp. 119-133.
- ARES CASTRO-CONDE, C. (2010b). *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Valencia, España: Tiran lo Blanch.
- ARGENTINA, REPÚBLICA. Constitución, Boletín Oficial N° 27.959, Año CII de 23 de agosto de 1994.
- ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA. (1996). Declaración sobre el regionalismo en Europa.
- BERTRANOU, J. (2008). "Introducción", en: E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (Comp.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafío y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 9-17.
- BUSTAMANTE, A. M. (2004). "Participación de los actores políticos y sociales en la frontera Táchira-Norte de Santander y en la integración andina", *Espacio Abierto*, Revista Venezolana de Sociología, octubre, pp. 567-86.
- BUSTAMANTE, A. M. (2006). "La Supranacionalidad y la Descentralización infra-nacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la Frontera Colombia-Venezuela", *Cuadernos PROLAM/USP*, año 5, vol. 2, pp. 147-81.
- BUSTAMANTE, A. M. (2011). "La supranacionalidad y la descentralización infra-nacional en la Comunidad Andina", en S. Stavridis, C. Cancela Outeda, C. Ponce de León, G. A. Guardatti (Coords.). *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 269-282.
- BUSTAMANTE, A. M. y SÁNCHEZ, F. J. (2010). "Gobernabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia", en N. B. Mellado (ed.) *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Argentina: Lerner Editores, pp. 117-136.
- BUSTAMANTE, A. M.; SIERRA, M., E.; BARAJAS, J. C.; BUSTAMANTE, L.; CARABALLO, J. A.; GÓMEZ, F. J.; SÁNCHEZ, Y.; SUÁREZ, J. L.; TOLOSA, A. y VARELA, J. VILLAMIZAR. (2005). *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)*, Cúcuta: Universidad de los Andes, Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Corporación Universidad Libre de Colombia, campus Cúcuta, Universidad Francisco de Paula Santander.
- CAETANO, G.; VÁSQUEZ, M. Y VENTURA, D. (2008). *Reforma institucional en el MERCOSUR. Análisis de un reto*. Documento de trabajo, CEFIR: Montevideo.
- CLOSA, C. (2003). "El Libro Blanco sobre la gobernanza", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 119, enero-marzo, pp. 485-503.
- COMISIÓN EUROPEA. (2001). octubre 12). *La gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C 287/01.
- COMITÉ DE LAS REGIONES. (2009, junio 17). *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*, CDR 89/2009 fin.
- COMITÉ DE LAS REGIONES. (2010). *Informe de consulta sobre el Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. Construir Europa en asociación*, CDR 25/2010 fin.
- DHOOGHE, C. (2012). "Para diplomacia y la red de Mercociudades: Fortaleciendo el espacio "local" en el MERCOSUR", *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, año 1, núm. 3, agosto, pp. 133-55.
- GIACALONE, 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, G. A. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 253-267.
- GRANATO, L.; ODDONE, N. y PANELO, M. (2008). "Paraguay de cara al futuro: Política, economía y energía en el Mercosur", *Sociedad Global*, vol. 2, N° 2-3.
- GRAU, M. (2011). "El marco teórico de la gobernanza multi-nivel". En S. Stavridis, C. Cancela Outeda, C. Ponce de León, G. A. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 25-31.
- HARO, A. (2010). "La descentralización política en los países andinos", *Si Somos Americanos*. Revista de Estudios Transfronterizos, vol. X, n° 1, pp. 124-39.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2004). "Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel". En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, España: Tirant Lo Blanch, pp. 51-85.
- IGLESIAS, V. (2008). "Las provincias argentinas y su gestión en el área de comercio internacional. Diagnóstico y análisis del caso argentino". En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafío y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 107-157.
- JEFFERY, C. (2004). "Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?". en M. Keating (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe, The International Library of Comparative Public Policy* (Vol. 16), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 443-465. (Original publicado en 2000).

- JORDAN, A. (2001). "The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government", *Policy & Politics*, Vol. 29, N° 2, pp. 193-208.
- KEATING, M. (2004). "Is There a Regional Level of Government in Europe?". En M. Keating (Ed.) *Regions and Regionalism in Europe, The International Library of Comparative Public Policy* (Vol. 16), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 568-589. (Original publicado en 1998).
- KOHLER-KOCH, B. (2004). "Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea", en F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, España: Tirant Lo Blanch, pp. 121-157.
- LOUGHLIN, J. (2004). "Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe". en M. Keating (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe, The International Library of Comparative Public Policy* (Vol. 16), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 656-680. (Original publicado en 2000).
- MALAMUD, A. (2011). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", *Norteamérica*, año 6, número 2, julio-diciembre, pp. 219-249.
- MARKS, G., HOOGHE, L., Y K. BLANK. (1996). "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp. 241-378.
- MEDEIROS, M. de A. (2006). "Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, Sao Paulo e Rio Grande do Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 49, n° 1, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 43-67.
- MELLADO, N. y ALI, M. L. (2010). "Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad", en N. B. Mellado (Ed.) *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Argentina: Lerner Editores, pp. 163-207.
- MERCADO COMÚN DEL SUR, Decisión CMC N° 041/2004, Foro Consultivo de Municipios, Estados F e d e r a d o s , Provincias, y Departamentos del MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 41/04.
- MORATA, F. (2004). "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea". En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, España: Tirant Lo Blanch, pp. 19-50.
- MORATA, F. (2011). "Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia". En S. Stavridis C. Cancela Outeda, C. Ponce de León, G. A. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 33-41.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2005). "La participación autonómica en la Unión Europea". En E. Alberti Rovira, L. Ortega Álvarez y J. A. Montilla Martos, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Administrativos, pp. 43-68.
- PAIKIN, D. (2011). "Gobierno multinivel e integración regional. La acción provincial en el ámbito del MERCOSUR", *Puente @ Europa*, año IX, N° 2, diciembre, pp. 34-43.
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994.
- RAMÍREZ, S. Y VIEIRA, E. (2004). El desarrollo de regiones: ¿Relanzamiento de la integración andina?, *Policy Paper*, N° 7, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), Bogotá: septiembre, pp. 1-8.
- RODRÍGUEZ GIAVARINI, A. (2008). "Prólogo". En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubezú (Comp.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafío y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 7-8.
- SÁNCHEZ, F. J. (1999-2000). "Transporte internacional de mercancías por carreteras: la decisión venezolana de mayo de 1999", *Aldea Mundo*, Año 4, N° 8, noviembre-abril, pp. 76-78.
- TÖMMEL, I. (2004). "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las regiones". En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, España: Tirant Lo Blanch, pp. 87-120.
- Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito el 28 mayo de 1979, en vigor desde 19 mayo de 1983, modificado por el Protocolo de Cochabamba, suscrito el 28 mayo de 1996, en vigor desde el 25 de agosto 1999.
- TUÑÓN, J. (2008). *La activación europea de las regiones legislativas: Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*, Madrid: Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Complutense.
- VENTURA, D. Y GARCÍA, M. (2012). "La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 99, septiembre, pp. 55-73.
- VIEIRA, E. (2008). La formación de espacios regionales en la integración de América Latina, Bogotá: Convenio Andrés Bello y Universidad Javeriana.
- VIEIRA, E. (2013). "Regiones e infraestructura en la integración suramericana", *Si Somos Americanos*. Revista de Estudios Transfronterizos, Vol. XIII, n° 2, julio-diciembre, pp. 113-140.
- VIGEVANI, T. (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", *Integración y Comercio*, N° 21, julio-diciembre, pp. 27-46.
- ZUBEZÚ, G. (2008). "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas". En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubezú (Comp.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafío y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 18-45.



***Francisco Javier Sánchez Chacón**
Profesor/investigador del Centro de Estudios de
Fronteras e Integración (CEFI) – Universidad de
los Andes, Venezuela. Doctorando en Derecho
Internacional y Relaciones Internacionales del
Instituto Universitario de Investigación Ortega y
Gasset / Universidad Complutense de Madrid.
e-mail: fsanchez@ula.ve

Fecha de recepción: enero 2014
Fecha de aprobación: abril 2014