



DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-537-553


Научная статья / Research article

## Латиноамериканский опыт парадипломатии: кейс Меркосьюдадес

М.М. Алибалаев<sup>1</sup>  , Д.А. Кузнецов<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

<sup>2</sup> МГИМО МИД России, Москва, Российская Федерация

 amm.98@yahoo.com

**Аннотация.** В настоящее время сущность и масштабы парадипломатии варьируются в зависимости от уровня политической активности регионов, локальных вызовов и готовности как государств, так и субнациональных единиц к реализации парадипломатических стратегий. Латинская Америка, взятая в качестве объекта изучения, не является исключением. На протяжении последних трех десятилетий в Латинской Америке был накоплен значительный опыт взаимодействия на уровне городов и субнациональных регионов. Цель исследования состоит в том, чтобы выявить ключевые особенности и проблемы, которые определяют развитие парадипломатии в Южной Америке, на примере Меркосьюдадес — Mercociudades (Mercocities). В данную сеть входят города государств — членов Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР), при этом она остается открытой для других городов. Меркосьюдадес можно считать крупнейшим и наиболее влиятельным субъектом такого рода, целью которого является развитие региональных единиц. Опираясь на кейс-стади, анализ документов, сравнительный анализ и методику SWOT, авторы выявляют проблемы институционального и организационного характера, различия в правовых рамках различных акторов и слабость отдельных проектов и структур Меркосьюдадес. Многие недостатки в деятельности Меркосьюдадес кроются в самой природе Сети, определяются ее структурой и политикой государств — членов МЕРКОСУР. В то же время обосновывается, что сеть Меркосьюдадес можно считать одним из наиболее продвинутых кейсов парадипломатии. Приобретенный опыт можно оценить как относительно успешный, способствующий экономическому, социальному и политическому развитию городов-членов и соответствующих государств. Исследование основано на анализе официальных документов и данных авторитетных академических источников.

**Ключевые слова:** парадипломатия, Латинская Америка, Южная Америка, Меркосьюдадес, МЕРКОСУР


**Для цитирования:** Алибалаев М. М., Кузнецов Д. А. Латиноамериканский опыт парадипломатии: кейс Меркосьюдадес // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 537—553. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-537-553>

## Latin American Experience of Paradiplomacy: The Case of Mercocities

Muradin M. Alibalaev<sup>1</sup>  , Denis A. Kuznetsov<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> MGIMO University, Moscow, Russian Federation

 amm.98@yahoo.com

**Abstract.** At present, the nature and scope of paradiplomacy vary depending on the level of political activeness of the regions, local challenges and the willingness of both states and sub-national entities to implement paradiplomacy strategies. Latin America, taken as an object of study, is no exception. Over the past three decades,

© Алибалаев М.М., Кузнецов Д.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Latin America has gained considerable experience of interaction at the level of cities and sub-national regions. The aim of the research is to identify the key features and problems that shape the development of paradiplomacy in South America, using Mercociudades (Mercocities) as an example. This network includes cities of MERCOSUR member states, while remaining open to other cities. Mercociudades might be regarded as the largest and most influential actor of that nature, whose aim is to develop regional units. Relying on case study, document analysis, comparative analysis and SWOT technique, the authors reveal some problems of institutional and organizational nature, differences in legal frameworks of different actors and irrelevance of separate Mercociudades projects and structures for tackling common challenges. Many of the shortcomings of Mercociudades lie in the very nature of the network, determined by its structure and the policies of MERCOSUR member states. At the same time, it is argued that the Mercociudades network can be considered one of the most advanced paradiplomacy cases. Its experience is relatively successful, contributing to the economic, social and political development of the member cities and states concerned. The research is based on official documents and respectful academic sources.

**Key words:** paradiplomacy, Latin America, South America, Mercociudades, Mercocities, MERCOSUR

**For citation:** Alibalaev, M. M., & Kuznetsov, D. A. (2022). Latin American experience of paradiplomacy: The case of Mercocities. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 537—553. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-537-553>

## Введение

Парадипломатия, международная деятельность субнациональных и неправительственных акторов, в последние годы приобретает все большую значимость, процветая во всех регионах мира вне зависимости от их уровня развития и оказывая влияние на всю архитектуру мировой политики.

Масштабы и интенсивность парадипломатии варьируются в зависимости от международно-политической активности регионов, спектра локальных проблем и наличия стремлений как государств, так и субнациональных образований (городов, регионов) действовать на данном направлении. Латинская Америка не является исключением, при этом парадипломатическую активность в регионе проявляют как крупные, так и небольшие государства. Цель исследования — выявить текущие тенденции и проблемы, влияющие на парадипломатию в Южной Америке, в частности на дипломатию городов сети «Меркосьюдадес» (Mercociudades), учрежденной городами государств — членов Общего рынка стран Южной Америки (Mercado Común del Sur, МЕРКОСУР) — Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая.

Исследование опирается на неолиберальную методологию, рассматривающую города в качестве гибридных акторов международной политики. Авторы используют методы кейс-стади, критического анализа официальных документов, сравнительного анализа и

технику SWOT-анализа для систематизации сильных и слабых сторон, а также возможностей и угроз для будущего развития Меркосьюдадес.

## Концепции парадипломатии и дипломатии городов

Принято считать, что в последние десятилетия глобализация, ведущая к усилению взаимосвязанности государств, регионов, континентов, иными словами, — всего глобального политического и экономического ландшафта, а также сопутствующие ей тренды позволили новым акторам принимать активное участие в международной политике. Эти новые «действующие лица» представлены неправительственными организациями, транснациональными корпорациями, отдельными лицами, регионами и городами. Участие вышеперечисленных акторов в международных отношениях принято называть *парадипломатией*.

Концепция парадипломатии является относительно молодой (Global Diplomacy, 2020), при этом, несмотря на то, что в целом ученые близки в своих определениях, направленность отдельных исследований может отличаться. Первые теоретические описания такой «параллельной» дипломатии возникли в 1980-х гг., в первую очередь в работах И. Духачека (Duchacek, 1986) и П. Солдатоса (Soldatos, 1990), которые в числе первых начали применять этот термин в академиче-

ской среде. В наиболее общем смысле парадипломатия — это активность субнациональных (региональных, городских) властей в международных отношениях в целях защиты своих интересов и поиска собственной идентичности. В современных исследованиях парадипломатия определяется как «форма политической коммуникации с целью достижения экономических, культурных, политических или иных выгод, ядром которой является деятельность региональных правительств с зарубежными и неправительственными акторами» (Kuznetsov, 2015). Ряд исследователей также отмечают, что парадипломатия подразумевает процесс вовлечения регионов в международную экономическую деятельность и международные отношения (Базаров, 2011). Г. Яровой определяет парадипломатию как усиление влияния субнациональных акторов во внутренней политике государств и в международных отношениях (Яровой, 2013).

Институционализация парадипломатии берет свое начало от Резолюции 3327 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН, в соответствии с которой Ассамблея учредила Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Фонд населенных пунктов. Конференция ООН по населенным пунктам, прошедшая в 1996 г. в Стамбуле, признала местное самоуправление в качестве важного партнера в реализации программ по достижению мира и развитию в планетарном масштабе<sup>1</sup>.

Ч. Алджер считает, что в исследованиях международных отношений большее значение должно придаваться местному уровню, прежде всего городам, ориентированным на промышленное производство (Alger, 1977). Города играют видную роль в мировой политике, так как представляют собой центры развития новых технологий и культуры, узлы международных систем, облегчающие взаимосвязи. И. Духачек (Duchacek, 1984) сосредоточился на исследовании федеративных государств, прежде всего на роли деятельно-

сти субнациональных органов власти, которых позднее начали выделять среди акторов, способствующих размыванию суверенитета.

А. Лекур рассматривает структуры или условия, определяющие участие субгосударственных единиц во внешней деятельности федеративных государств:

1) формальные институциональные рамки, то есть полномочия, закрепленные за региональными органами власти;

2) тип отношений, сложившийся между субнациональными правительствами и центральным правительством, который может подразумевать как сотрудничество, так и состояние конфликта;

3) формальное и неформальное представительство субнациональных органов власти в федеральных институтах;

4) связь между направлениями деятельности центрального правительства и интересами субгосударственных единиц (Lecours, 2002).

Х. Скьявон, которому удалось провести интересное сравнительное исследование парадипломатии в 11 государствах (Аргентина, Австралия, Бельгия, Бразилия, Канада, Германия, Индия, Мексика, Россия, Южная Африка и США), пришел к выводу, что дипломатия на субнациональном уровне играет все более ощутимую международную роль на фоне роста значения регионов, федеральных земель, провинций и городов в торговле, инвестициях, сотрудничестве и партнерстве по широкому кругу вопросов (Schiavon, 2019). Несмотря на то, что его исследования ограничиваются только федеративными государствами, автору удалось наглядно продемонстрировать существование многообразия уровней, форм и типов парадипломатии.

Резюмируя существующие подходы к парадипломатии, возможно выделить несколько ее ключевых признаков.

Во-первых, она носит публичный характер. Целью парадипломатии является обеспечение представительства субнациональных акторов (регионов, городов, муниципалитетов), действующих в официальном статусе на международной арене.

<sup>1</sup> Istanbul Declaration on Human Settlements // UN Habitat. URL: [https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2072\\_61331\\_ist-dec.pdf](https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf) (accessed: 12.01.2022).

Во-вторых, ее реализуют субнациональные акторы, территориальные единицы государства, которые по своей природе обладают политической властью.

В-третьих, парадипломатическая деятельность направлена на обеспечение интересов субнациональных акторов, усиление их влияния как внутри государственных границ, так и в международной политике. При этом даже сепаратизм может являться целью такой деятельности.

Наконец, парадипломатия осуществляется субнациональными акторами посредством специальных институтов, которые создаются для обеспечения их международных политических и экономических связей.

А. Кузнецов прибегает к аналитическому подходу при анализе парадипломатии, предлагая в оценке кейсов опираться на следующие вопросы: каковы предпосылки парадипломатической деятельности? Каковы ее правовые условия? Каковы преобладающие мотивы? Какова степень ее институционализации? Каковы вероятные последствия для развития? (Kuznetsov, 2015).

В научной среде парадипломатия обычно рассматривается в контексте институционализма, а на международном уровне — в категориях либерального институционализма (Город в контексте глобальных процессов, 2011), как процесс, движимый преимущественно негосударственными и гибридными акторами мировой политики. Речь идет, прежде всего, о городах, которые считаются воротами глобализации. В этом смысле глобализация и усиление транснациональных потоков, в том числе и создание транснациональных торговых зон, стирают барьеры между внутренней и внешней политикой, форсируя перераспределение полномочий между государственными и субнациональными правительствами и толкая города и регионы к острой конкуренции на международном уровне. К таким функциональным сдвигам добавляются новые политические условия, при которых местные элиты все активнее вовлекаются в процесс регионального или государственного строительства (Paradiplomacy in Action..., 1999; Blakely & Leigh, 2010).

Благодаря парадипломатии, которая выполняет несколько функций, увеличивается значимость субнациональных акторов, а зачастую и самого государства в мировой политике и экономике. Парадипломатия является эффективным инструментом реализации «мягкой силы» государства, направленным на развитие и улучшение торговых, инвестиционных, политических, культурных и других связей между государствами. Иногда такая деятельность даже более продуктивна в гуманитарных контактах, чем обычные государственные программы: пример кооперации еврорегионов и еврогородов подтверждает эту тенденцию. В то же время на уровне субнациональных образований формирование внешней политики больше зависит от личности политиков, которые могут преследовать совершенно полярные интересы: от тех, кто способствует интеграции государств в глобальные процессы, до тех, кто связан с сепаратизмом и национализмом (Mastering Globalization..., 2005). Это происходит еще и потому, что парадипломатическая деятельность может усиливать региональную транснациональную идентичность. Отчасти по этой причине в Европе поддерживались проекты еврорегионов и усиления субсидиарности: они были направлены на укрепление европейской идентичности.

Следующие разделы посвящены парадипломатии в Латинской Америке. На сегодняшний день в Южной Америке существует одна из самых развитых кооперационных сетей городов и регионов — Меркосьюдадес. В статье рассматриваются механизмы сотрудничества, траектории развития, раскрываются факторы эффективности проекта, а также его проблемы.

### **Эволюция и структура сети Меркосьюдадес**

Парадипломатия является важным фактором развития субнациональных единиц латиноамериканских государств. Объединенные географией, культурой, языком и традициями, региональные игроки находятся в постоянном поиске моделей сотрудничества. Прежде чем

обратиться к кейсу парадипломатии в МЕРКОСУР, важно отметить, что это не единственный случай институционализированной дипломатии городов и регионов в Латинской Америке.

Государства — члены МЕРКОСУР, созданного в 1991 г., а именно Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай (Венесуэла также входила в интеграционную группу, но ее членство было приостановлено в августе 2017 г.) — это страны, находящиеся в списке наиболее активных региональных игроков не только на межгосударственном, но и субнациональном уровне.

Сеть Меркосьюдадес была основана в 1995 г., первоначально в нее входило 12 городов, но затем она была расширена до 366 (включая города стран, не входящих в МЕРКОСУР), что свидетельствует о большой заинтересованности в участии в этом формате. Вопрос, однако, заключается в том, какова мотивация местных представителей становиться частью этой Сети. В исследовании, проведенном Группой институциональных исследований МЕРКОСУР Университета Буэнос-Айреса, определены некоторые мотивы участия губернаторов в Меркосьюдадес, среди которых выделяются следующие:

- налаживание связей, позволяющих городу расширить взаимодействие с другими национальными или региональными образованиями;

- совместная разработка моделей координации с другими лидерами и реализация государственной политики;

- получение доступа к альтернативным источникам финансирования (Guimarey, 2018).

В рамках семинара «МЕРКОСУР: возможности и вызовы для городов», организованного Союзом иберо-американских столичных городов в городе Асунсьон в марте 1995 г., идея Меркосьюдадес начала обретать свою форму. Результатом стала Асунсьонская декларация, согласно которой шесть городов — Асунсьон, Монтевидео, Бразилиа, Буэнос-Айрес, Рио-де-Жанейро и Сантьяго — выразили желание сформировать ассоциацию, которая позволила бы совместно противостоять вызовам, стоящим перед МЕРКОСУР.

В июле того же года было подписано Обязательство Порту-Алегри, в котором были определены характеристики новой ассоциации и установлен срок ее создания. Наконец, 11 ноября 1995 г. в городе Асунсьон состоялся первый саммит мэров, на котором, принимая во внимание важную роль городов в процессах региональной интеграции и с целью содействия их участию в рамках МЕРКОСУР, была создана организация Фонд Меркосьюдадес, а также подписан и утвержден соответствующий акт<sup>2</sup>.

Городов-основателей было двенадцать: Асунсьон (Парагвай), Росарио, Ла-Плата, Кордова, Буэнос-Айрес (Аргентина), Флорианополис, Порту-Алегри, Куритиба, Рио-де-Жанейро, Бразилиа, Сальвадор (Бразилия) и Монтевидео (Уругвай). Члены организации приступили к созданию Исполнительного секретариата, который координирует деятельность Тематических подразделений и представляет Сеть во внешних связях. Саммиты проводятся один раз в год, что совпадает с мандатами Исполнительного секретариата. Также было принято решение, что Сеть будет состоять из столиц, мегаполисов или агломераций, которые в силу своего расположения представляют интерес для интеграции и могут внести вклад в развитие Сети. Был создан Совет в составе глав муниципальных образований городов, входящих в Меркосьюдадес, для обеспечения кооперационной активности и формирования технических подразделений.

Цели и задачи Сети закреплены в Уставе. С аналитической точки зрения их можно в целом разделить на три группы (Guimarey, 2018):

- а) институциональные цели, которые направлены на содействие участию в институциональной структуре МЕРКОСУР и Южной Америки и совместное принятие решений в рамках компетенции;

<sup>2</sup> Acta Fundacional de Mercociudades // Mercociudades. URL: [http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta\\_fundacional\\_de\\_MERCOCIUDADES.pdf](http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta_fundacional_de_MERCOCIUDADES.pdf) (accessed: 07.01.2022).

б) цели взаимодействия, направленные на формирование международной повестки и создание союзов между городами;

в) цели, связанные с реализацией муниципальной политики, которые включают в себя совместную работу по выполнению обязательств, упомянутых в Повестке дня в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций на период до 2030 г.<sup>3</sup>

Поправки в Устав были внесены 14 ноября 2015 г. во время 20-го саммита Меркосьюдадес в городе Сан-Паулу. Реформа была направлена на изменение структуры управления и обновление программ сотрудничества (целей, направлений и приоритетов). Институциональная структура Сети была усилена, в том числе с учетом опыта других сетей межрегионального и межгородского сотрудничества (Oddone, 2009), что по сути означало следующие изменения: Генеральная ассамблея была заменена Саммитом глав правительств; был создан Совет, который объединил 40 городов на пропорциональной основе и осуществляет свою деятельность на базе руководящих принципов, определенных Саммитом; на смену Исполнительному секретариату пришла Исполнительная дирекция, которая представляет собой коллегиальный орган, состоящий из президента, вице-президентов, Исполнительного секретариата, Совета директоров. Для поддержки их работы были созданы Постоянный технический секретариат и тематические подразделения (Wong-González, 2015).

В настоящее время сеть Меркосьюдадес работает в сотрудничестве с различными национальными, региональными и международными организациями, в том числе со структурами Организации Объединенных Наций, МЕРКОСУР и других региональных объединений, иных сетей местных органов власти, коммерческих структур и ассоциаций, неправительственных общественных организаций. Меркосьюдадес состоит из 366 городов,

<sup>3</sup> Acta Fundacional de Mercociudades // Mercociudades. URL: [http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta\\_fundacional\\_de\\_MERCOCIUDADES.pdf](http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta_fundacional_de_MERCOCIUDADES.pdf) (accessed: 07.01.2022).

распределенных следующим образом: 142 — Аргентина (38,8 %), 89 — Бразилия (24,3 %), 28 — Парагвай (7,7 %), 29 — Перу (7,9 %), 26 — Чили (7,1 %), 20 — Уругвай (5,5 %), 14 — Венесуэла (3,8 %), 9 — Боливия (2,5 %), 6 — Эквадор (1,6 %) и 3 — Колумбия (0,8 %) (рис. 1). Финансирование обеспечивается за счет ежегодных сборов, уплачиваемых городами-членами и сотрудниками, дохода, полученного от их деятельности, и других взносов государственных и частных, национальных и международных организаций, заинтересованных в развитии организации.



**Рис. 1. Города сети Меркосьюдадес на карте Южной Америки**

Источник: составлено авторами на основе списка городов на официальной странице Меркосьюдадес: Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/> (accessed: 13.04.2022).

Таким образом, сеть Меркосьюдадес является достаточно развитой и важной частью региональной парадипломатии. Включая не

только города государств МЕРКОСУР, но и многие другие, она является крупнейшим и наиболее значимым игроком в развитии субнациональных образований в Южной Америке. Среди причин развития парадипломатии в Латинской Америке следует выделить усиление глобализации, регионализацию, институционализацию сотрудничества в региональных интеграционных объединениях в Латинской Америке (Крылов, 2009), демократизацию, охватившую регион в конце XX в., интернационализацию внутренней политики и частичную децентрализацию как результат демократических тенденций, экономического развития и поиска новых стимулов для сотрудничества. Преобладающие причины в основном экономические; однако в результате интеграции МЕРКОСУР возникали и вышеуказанные политические стимулы. Что касается институционализации, то она принимает в регионе самые разные формы: от саммитов на регулярных и специальных встречах до форумов и всемирных выставок.

### **Эффективность и проблемы парадипломатии городов МЕРКОСУР**

Сеть Меркосьюдадес представляет собой проект, направленный на укрепление связей местных администраций и достижение большей эффективности государственного управления. Она воплощает в себе инструмент управления на региональном уровне и вносит реальный вклад в интеграцию городов и их жителей. Анализируя эффективность рассматриваемой сети, можно привести несколько примеров проектов, реализованных в Меркосьюдадес.

В условиях пандемии COVID-19, которая сильно ударила по государствам — членам МЕРКОСУР, Меркосьюдадес играет важную роль в объединении механизмов местных органов власти при реализации политики, направленной на смягчение последствий пандемии коронавируса, поддержку наиболее уязвимых категорий граждан, интенсификацию культурного, экологического, социального и экономического развития. В течение 25 лет органы местного самоуправления каждого из городов углубляли сотрудничество и

расширяли обмен опытом по вопросам локального развития, в том числе за счет взаимодействия структур гражданского общества, университетов и т. д., внося ценный вклад в устойчивое развитие и реализуя общественные проекты<sup>4</sup>.

Меркосьюдадес осуществляет различные проекты, направленные и на восстановление после «коронакризиса» COVID-19. Меркосьюдадес стала участником форума по устойчивому развитию городов и новых возможностей для городов, организованного совместно с ООН-Хабитат, Экономической комиссией ООН по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Глобальной сетью устойчивых городов и другими международными организациями<sup>5</sup>. Цифровая трансформация, имеющая важное значение для современного мира, обсуждалась на сессиях Встречи умных городов, организованной в Монтевидео, Уругвай. Эксперты, представители университетов и органов власти обсудили вызовы и возможности, возникающие на фоне постпандемийного восстановления<sup>6</sup>.

В начале 2017 г. сеть Меркосьюдадес объявила новую программу под названием «Программа сотрудничества Юг — Юг Меркосьюдадес». В Латиноамериканском регионе не было равного или схожего опыта. В кооперацию включились местные органы власти, университеты, неправительственные организации. Цель программы — повышение уровня жизни, решение проблем гендерного неравенства и развитие региона путем обмена

<sup>4</sup> Mensaje en nuestro 25° aniversario “Compromiso de las ciudades con la ciudadanía, por la integración regional” // Mercociudades. 11.11.2020. URL: <https://mercociudades.org/mensaje-en-nuestro-25-aniversario-compromiso-de-las-ciudades-con-la-ciudadania-por-la-integracion-regional/> (accessed: 13.04.2022).

<sup>5</sup> Mercociudades abordará la sostenibilidad urbana y la resiliencia // Mercociudades. 14.10.2020. URL: <https://mercociudades.org/inscripciones-abiertas-mercociudades-abordara-la-sostenibilidad-urbana-y-la-resiliencia-en-las-ciudades/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>6</sup> Mensaje en nuestro 25° aniversario “Compromiso de las ciudades con la ciudadanía, por la integración regional” // Mercociudades. 11.11.2020. URL: <https://mercociudades.org/mensaje-en-nuestro-25-aniversario-compromiso-de-las-ciudades-con-la-ciudadania-por-la-integracion-regional/> (accessed: 13.04.2022).

знаниями и опытом по актуальным вопросам городской повестки. Программа сотрудничества Юг — Юг включает два основных направления деятельности: содействие финансированию проектов и обучение разработке региональных проектов (Ribeiro & Ribeiro, 2017). На данный момент эти инициативы отбираются в соответствии с их вкладом в приоритетную сферу Сети — «Устойчивые города и сообщества», а также в развитие гендерного равенства, решение вопроса доступа к чистой питьевой воде и сокращение неравенства<sup>7</sup>.

Что касается эффективности проектов, то Сеть ежегодно выбирает четыре приоритетных проекта и ключевые темы. Обычно они включают экологические проблемы, изменение климата, проблему миграции, культурные вопросы, устойчивое развитие, инновационные проекты и проекты региональной интеграции (Calvento & Rolandi, 2015).

Рассматриваемые мероприятия реализуются в самых разных форматах — обмен профессионалами и официальными представителями, стажировки, техническая помощь, международные форумы, семинары, обучение и т. п. В Программе сотрудничества Юг — Юг создана система обмена технологиями, базами знаний, а также система выделения грантов<sup>8</sup>.

За несколько лет функционирования Программы сотрудничества Юг — Юг было реализовано более 20 проектов, и большинство участников приняли живое участие в обсуждении проблем предпринимательства, обмене технологиями, в том числе в деле создания открытого электронного правительства, обсуждении путей решения вопросов неравенства, экологии и др.

Меркосьюдадес запустила партнерские проекты с различными учреждениями по всему миру. Важно подчеркнуть, что Сеть

<sup>7</sup> Programa de Cooperación Sur Sur de Mercociudades // Mercociudades. URL: <http://sursurmercociudades.org/sursur/?q=es/node/873> (accessed: 22.01.2022).

<sup>8</sup> El Programa de Cooperación Sur — Sur de Mercociudades // Mercociudades Cooperación Sur Sur. URL: <https://sursurmercociudades.org/programa/> (accessed: 22.01.2022).

получила поддержку и помощь от таких организаций и региональных интеграционных групп, как Межамериканский банк развития, Иберо-американский генеральный секретариат, Европейский союз, и многих других<sup>9</sup>. Упомянутые выше партнерские проекты играют важную роль в реализации инициатив Меркосьюдадес. Сеть сохранила объем финансирования, используемого для реализации проектов, при этом ресурсы, привлекаемые для финансирования новых проектов, уже в 2018 г. значительно увеличились именно из-за внешнего сотрудничества. Что касается цифр, то целесообразно подчеркнуть, что сеть Меркосьюдадес с ее Программой сотрудничества Юг — Юг ежегодно финансирует проекты объемом 20 000 долл. США, при этом сами проекты стоят значительно больше<sup>10</sup>.

Обращаясь к другим аспектам деятельности Сети, важно отметить открытость и прозрачность Программы сотрудничества Юг — Юг для гражданского общества, что может быть подтверждено цифрами, свидетельствующими о расширении участия образовательных учреждений и институтов гражданского общества в конкурсах, проводимых в рамках Программы. Это привело к объединению усилий и улучшению сотрудничества между местными властями и углубляет взаимосвязь субъектов. Меркосьюдадес реализует проекты на территории всего Латиноамериканского региона, не ограничиваясь государствами — членами МЕРКОСУР. Таким образом, Сеть способствует возрастанию роли местных органов власти и их участию в глобальной коммуникации (Azocar, 2019).

Работа Группы сотрудничества Юг — Юг в рамках сети Меркосьюдадес проходит успешно и имеет несомненные перспективы дальнейшего роста и развития. Например, один из ресурсов, использование которого на

<sup>9</sup> Mercociudades. Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, período 2017—2018 // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/pt-br/download/informe/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>10</sup> El Programa de Cooperación Sur — Sur de Mercociudades // Mercociudades Cooperación Sur Sur. URL: <https://sursurmercociudades.org/programa/> (accessed: 22.01.2022).



текущий момент незначительно, — привлечение частного бизнеса для финансирования планов, проектов и обучения, а также расширения соответствующего опыта.

В то же время в числе слабых сторон Меркосьюдадес необходимо отметить обилие юридических проблем. Четкого правового режима функционирования Сети не существует. С точки зрения управления Сетью и финансовыми средствами назрела необходимость в создании условий, которые повысили бы эффективность Сети в этом плане.

В последние годы, на фоне глобализации и неолиберальной политики передачи полномочий в регионы (при этом без обеспечения достаточной ресурсной базы), города столкнулись с необходимостью поиска технической и финансовой поддержки вовне. Полярно разнятся в Меркосьюдадес и конституционные основы, закрепляющие статус субнациональных образований. В ряде стран существуют конституционные ограничения для активности местных или субнациональных органов власти в международной сфере, в то же время в других странах эти полномочия специально уточняются и их спектр достаточно широк. Изменения, происходившие за последние десятилетия, в некоторых случаях способствовали пересмотру законодательства с целью адаптации, достижения согласованности и правовой определенности.

Сравнивая конституционные режимы в странах МЕРКОСУР, можно обнаружить, что в Уругвае и Парагвае сохраняется строжайшее регулирование внешних полномочий регионов, так как государства являются унитарными. Аргентина и Бразилия как федерации имеют более либеральное законодательство по отношению к полномочиям субнациональных единиц, что способствует более активному и плодотворному участию городов в дипломатической деятельности на субнациональном уровне.

Группа муниципальной автономии, управления и финансирования (специальная консультативная группа в Меркосьюдадес) провела сравнительное исследование уровня автономии местных органов власти в странах МЕРКОСУР. Выводы оказались ожидаемыми:

в интеграционной группе необходимо обеспечить большую юридическую определенность, но для формирования законодательной базы в МЕРКОСУР должны быть созданы специальные механизмы, гарантирующие как ее внутреннюю гармонизацию, так и соответствие национальным законодательствам (Caetano, Godínez & Niubó, 2007).

Меркосьюдадес сталкивается с проблемами горизонтальной коммуникации. Проблемы горизонтальности и появление определенных центров не всегда вызваны недемократическими явлениями. Причины, побуждающих город обзаводиться большим или меньшим числом связей в рамках организации, может быть несколько: так, например, они могут варьироваться от незаинтересованности в политических проблемах до местных экономических кризисов. Некоторые акторы могут приобретать в рамках Сети большее влияние, чем другие, в зависимости от их мотивации и возможностей. В этом смысле города, несмотря на то, что они задействованы в работе одной сети, действуют индивидуально и исходя из своих перспектив и интересов. Поскольку участие в Меркосьюдадес не является обязательным, на активную вовлеченность города влияют другие, внешние факторы. Поэтому своеобразным рычагом принятия решений является не политическая обстановка, а возможности и препятствия, которые транснациональность и внутренние условия влекут за собой. Сеть Меркосьюдадес укрепилась, прежде всего, за счет увеличения объема информационных потоков между городами, а не за счет распространения интеграционных процессов.

Именно на фоне экономического кризиса, который разразился в некоторых странах региона в конце 1990-х — начале 2000-х гг., города начали активно заявлять о необходимости переосмысления некоторых стратегических задач, при этом углубляя уровень интеграции. Для этого в рамках 8-й встречи Саммита Меркосьюдадес в 2002 г. власти взяли на себя обязательство «Улучшить МЕРКОСУР» — в условиях региональных экономических кризисов и вытекающей из этого политической и социальной напряженности

города подняли вопрос о необходимости углублять интеграционные процессы. «Лучшая интеграция» — распределение вклада городов в поддержку политической повестки дня, уделяя особое внимание области производства. «Лучшая демократия» — на основе включения большего количества городов и, как следствие, расширения пространства участия<sup>11</sup>.

Исходя из этого, некоторые направления работы можно выделить в качестве приоритетных.

Во-первых, это разработка стратегии приграничной интеграции, поскольку именно в этих областях отмечается наибольшее число трудностей в процессе приграничной интеграции.

Во-вторых, региональная интеграция: Меркосьюдадес отличалась высокими значениями уровня неудовлетворенных базовых потребностей и низкими значениями индекса человеческого развития, что делало города-члены более уязвимыми; она состояла из исторически подчиненных территорий и находилась вдали от центров принятия решений. В целом у городов Сети не было надлежащего доступа к качественным услугам в таких областях, как здравоохранение, образование и безопасность. Система не была гармонизирована, не существовало правил, регулирующих трансграничное перемещение, миграцию или допускающих совместное использование инфраструктуры и технологических ресурсов, которыми располагали приграничные населенные пункты. Сотрудничество в области здравоохранения и образования между городами находилось на минимальном уровне; кроме того, у городов не было определенных ресурсов (финансовых или технических) для совместного решения их проблем и т. д.

В этих условиях члены Меркосьюдадес на 8-м Саммите в 2002 г. договорились о том, что для появления возможностей улучшения такой ситуации приграничная политика не может разрабатываться исключительно из центра; скорее, необходимо усилить управленческий потенциал гражданского общества

и органов местного самоуправления, так как они наиболее осведомлены о проблемах приграничных районов<sup>12</sup>.

База, созданная Организацией городов за ответственное потребление (FCCR), стала основой для выработки позиции местных органов по этому вопросу. Например, в 2007 г. на 3-м заседании данной организации было представлено предложение о создании Рабочей группы по приграничной интеграции; она была учреждена на заседании FCCR в 2007 г., а первая встреча группы состоялась 19 мая 2008 г.<sup>13</sup>

С момента создания Рабочей группы по приграничной интеграции по запросам местных властей были разработаны различные семинары и практикумы по приграничной политике, встречи между субнациональными органами власти и другие мероприятия. К некоторым из таких мероприятий можно отнести:

— семинар «Политика региональной интеграции: успешный опыт городов МЕРКОСУР» (Тандил, Аргентина, 2007 г.);

— встречу Северного фронта (Белем, Бразилия, 2007 г.);

— семинар-практикум по политике приграничной интеграции (2007—2008 гг.);

— семинар «Приграничный вопрос. Ожидаемая повестка дня в МЕРКОСУР» (Формоза, Аргентина, 2008 г.) (Iglesias & Gasol Varela, 2010).

Однако одной из проблем, которая больше всего затронула города при реализации политики приграничной интеграции, стала нехватка имеющихся у городов ресурсов (в особенности технических).

Одной из наиболее актуальных инициатив стала подготовка в 2010 г. проекта «Управление границами: усиление потенциала ведомственных и местных органов власти стран МЕРКОСУР», который был успешно реализован в период с апреля 2011 г. по апрель 2013 г. Проект был осуществлен

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> II Reunião do FCCR e VI Reunião dos Coordenadores // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/ii-reuniao-do-fccr-e-vi-reuniao-dos-coordenadores/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>11</sup> Cumbre 2002, Asunción. Declaraciones Cumbre // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/descarga/cumbre-2002-asuncion/> (accessed: 22.01.2022).

FCCR при финансовой поддержке Испанского агентства по международному сотрудничеству в целях развития (AECID) с целью сохранения имеющегося потенциала, укрепления и расширения возможностей местных акторов в приграничных городах путем обучения разработке и реализации проектов.

Кроме того, был подписан Акт об обязательствах между Меркосьюдадес, Центром международных политических исследований (CeSPI, Италия) и Итальянской межрегиональной обсерваторией по сотрудничеству в целях развития для сотрудничества в областях обмена специалистами, обучения и технической помощи в таких сферах, как управление, трансграничное сотрудничество, политика социальной сплоченности и т. д. В этих целях в 2009 г. был проведен Первый Форум трансграничного сотрудничества Аргентина — Бразилия — Парагвай как результат сотрудничества по Программе открытых границ, а также по Программе приграничной интеграции, которой в 2009 г. руководил муниципалитет Канелонес (Уругвай) в качестве исполнительного секретаря Меркосьюдадес (Fesur, 2010).

Затем была проделана работа по производственной интеграции. Важно отметить, что этот аспект всегда был приоритетным для городов Сети, поскольку он в целом связан с концепцией интеграции, которая не ограничивается рамками торговли (предложенной в 1990-х гг.), и был связан с реальными факторами экономического и социального развития, такими как создание рабочих мест. Но только в 2002 г. на саммитах Меркосьюдадес участники начали подчеркивать этот аспект как фундаментальный для укрепления процесса региональной интеграции.

Изначально вопросом производственной интеграции занималось Подразделение местного развития Меркосьюдадес посредством организации семинаров, бизнес-раундов (для развития сотрудничества между компаниями), дискуссий, обзоров экономических профилей городов, мониторинга органов МЕРКОСУР, ответственных за производство, и т. д. С 2006 г. МЕРКОСУР выделил производственную интеграцию в качестве основного

пункта повестки дня (на саммите в Кордове), и с этого момента началась разработка различных инструментов, которые позволили бы консолидировать работу в этой области: семинар по производственной интеграции в 2007 г., создание Программы производственной интеграции (PIP) и Группы производственной интеграции (PIG) (Maira, 2010).

В то же время в FCCR было решено включить вопросы производственной интеграции повестку дня в качестве актуальных для МЕРКОСУР. Кроме того, признавая необходимость продвижения интеграционной политики, направленной на включение местных предприятий в торговые потоки региона, органы местного самоуправления должны были быть вовлечены в вопрос производственной взаимодополняемости и работать над предложениями, нацеленными на создание связей между компаниями, союзами и различными государственными органами для улучшения сотрудничества, а не роста конкуренции<sup>14</sup>.

Однако большинство внедренных инструментов предполагало незначительное участие местных акторов, которые также сталкивались с препятствиями в использовании производственного потенциала городов на региональном уровне. В частности, наблюдалась нехватка ресурсов (не только экономических, но и технических) для реализации производственных программ, прерывистость производственной политики (как местной, так и национальной, что вызывало проблему доверия к таким программам) и отсутствие координации действий (Couto et al., 2012).

По этой причине вопрос производственной интеграции был решен в Меркосьюдадес в рамках Проекта сотрудничества IN («Инновации и социальная сплоченность: методологическая подготовка и демонстрация передового опыта») для обучения местных органов власти и организаций гражданского общества разработке региональных проектов. В 2010 и 2011 гг. было отобрано шесть проектов,

<sup>14</sup> II Reunião do FCCR e VI Reunião dos Coordenadores // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/ii-reuniao-do-fccr-e-vi-reuniao-dos-coordenadores/> (accessed: 22.01.2022).

которым была осуществлена поддержка в поиске финансирования в 2012 г. К таким проектам относятся: Региональное развитие туризма (г. Нойкен), Государственная политика для молодых женщин (г. Ла-Пас), Усиление потенциала молодых предпринимателей и малых и средних предприятий (г. Тукуман)<sup>15</sup>.

Кроме того, существуют определенные институциональные препятствия, такие как недостаточная демократизация МЕРКОСУР (прежде всего, из-за сложной структуры и отсутствия прозрачности); препятствование свободному передвижению людей (это вопрос, над которым в настоящее время работает Меркосьюдадес); недостаточность или неадекватность некоторых нормативно-правовых актов МЕРКОСУР, которые противоречат фактической трансграничной практике, например, в области торговли, транзита в обоих направлениях в целях работы, обучения или посещения лечебных учреждений (Couto et al., 2012).

Как результат всего вышеописанного, три стратегических направления, по которым должна работать Сеть (производственная интеграция, приграничная интеграция и региональная гражданственность), не изолированы, а дополняют и усиливают друг друга. Чтобы приблизить МЕРКОСУР к проблемам граждан, необходимо придавать большее значение приграничным районам и производственной взаимодополняемости, поскольку это способствует большей эффективности работы (между компаниями, правительствами, НПО) с региональной точки зрения.

Затем Меркосьюдадес прибегла к разработке мер по решению вопроса региональной гражданственности. Участие гражданского общества и местных органов власти (как наиболее близких к гражданам) в принятии решений МЕРКОСУР способствует демократизации и укреплению блока.

Несомненно, все это связано и с вопросом повсеместного распространения и роста использования Интернета. Неолиберальные

процессы 1990-х гг. среди прочих последствий выявили значительные недоработки с точки зрения социальной интеграции. Первые годы существования МЕРКОСУР были вдохновлены этой неолиберальной идеологией: отсюда и возросшая ответственность субнациональных органов власти по реагированию на неудовлетворенные потребности в ранее не охваченных сферах (таких как здравоохранение, образование, экономическое и социальное обеспечение и т. д.) в результате «ухода» государства как социального гаранта.

В этом контексте субнациональные правительства имеют большие возможности социального и культурного обмена между сообществами, способствуя участию гражданского общества как форме построения гражданственности. В рамках тематических блоков разработаны различные мероприятия (семинары, дискуссионные форумы, исследовательская работа), направленные на образование и работу; включение гендерного аспекта и вопроса справедливости в повестку дня городов МЕРКОСУР, политическое участие молодежи; развлекательные и культурные мероприятия с гражданами разных стран и др.

Аналогичным образом Меркосьюдадес финансирует два проекта, направленных на содействие формированию региональной гражданственности. Первый проект — «Лаборатория местной политики», связанная с Андалузским фондом муниципалитетов за международную солидарность и субсидируемая АЕСИД.

В целях систематизации, оценки и постоянного развития опыта участия граждан в работе органов местного самоуправления было запланировано проведение семинаров, учебных модулей, виртуальной платформы, которая обеспечивала публичность инициатив и возможность обмена опытом по различным вопросам.

Вторым проектом был S + R (Государство + Права) «Права человека, государство и гражданское общество: формирование гражданственности», который был представлен муниципалитетом Морона и внедрен в 2010 г. сроком на 30 месяцев. Проект был разработан с целью создания и укрепления местных

<sup>15</sup> Declaración Cumbre de Mercociudades, Belo Horizonte // Mercociudades. 03.12.2010. URL: <https://mercociudades.org/descarga/declaracion-cumbre-de-mercociudades-belo-horizonte/> (accessed: 22.01.2022).

институциональных единиц, способствующих включению общественных организаций в работу МЕРКОСУР в области прав человека. Суть программы подразумевала обучение (семинары, форумы, разработка образовательных предложений с выпуском педагогических материалов, семинаров для преподавателей по правам человека и т. д.), проведение исследований посредством опросов, подготовку анализа местных проблем и региональную координацию (рабочие встречи и взаимодействие с учреждениями МЕРКОСУР и организациями гражданского общества)<sup>16</sup>.

Предоставленная субгосударственным организациям в рамках МЕРКОСУР посредством FCCR площадка была создана для обозначения позиций и формулирования предложений по вопросу гражданственности. Таким образом, на своем 3-м заседании FCCR приняла решение включить в повестку дня вопрос о региональной гражданственности в качестве важного для МЕРКОСУР. Местные органы власти заявили о необходимости «признать роль субнациональных органов власти как наиболее близких к гражданину государственных структур, способных связать местное с региональным и территориальным посредством коммуникации, возможной в форме внесения предложений от лица гражданского общества и реагирования на проблемы совместно с гражданами»<sup>17</sup>. Необходимо продвигать идею децентрализацию институтов принятия решений и внедрения открытых площадок с участием граждан — данный процесс организация стремится укреплять и углублять.

Несмотря на все вышесказанное, вопрос региональной гражданственности оказался одним из самых сложных. Как известно из интервью с различными представителями местных властей и организаций гражданского общества, проведенных в рамках проекта IN,

<sup>16</sup> Seminario de Estado más Derechos sobre el rol social de las ciencias // Mercociudades. 14.08.2012. URL: <https://mercociudades.org/seminario-de-estado-mas-derechos-sobre-el-rol-social-de-las-ciencias/> (accessed: 08.02.2022).

<sup>17</sup> III Reunião Plenária do FCCR // Mercociudades. 23.06.2008. URL: <https://mercociudades.org/iii-reuniao-plenaria-do-fccr/> (accessed: 22.01.2022).

это связано, в частности, со следующими проблемами:

— отсутствием региональной культуры (в смысле отсутствия общей направленности стран на определенную цель и общие ценности) и концепции гражданина региона (то есть отсутствие самоидентификации граждан с многолетним интеграционным процессом);

— разнообразием языков в пределах одного региона;

— с тем, что информация о деятельности Меркосьюдадес имеется далеко не у всех (Couto et al., 2012).

В 2014—2020 гг. в сотрудничестве Меркосьюдадес наблюдался некоторый откат. Возможно, это можно объяснить сложным периодом политических преобразований в регионе, также известным как «правый поворот» (Хейфец, Хейфец, 2020), когда левые силы отошли в сторону, уступив место политикам более центристских или правых взглядов. Последние скептически относились к проектам, инициированным ранее их идеологическими противниками, поэтому неудивительно, что не только Союз южноамериканских наций (УНАСУР) фактически прекратил функционирование, но и МЕРКОСУР вступил в стадию кризиса.

В последнее время (2021—2022 гг.) вопрос безопасности в сотрудничестве Сети снова приобретает важное значение: это подтверждается тенденцией возобновления встреч на местном уровне и мероприятий, инициированных Секретариатом. Три общих совещания по вопросам безопасности, проведенные в 2021 г., свидетельствуют об относительном восстановлении Меркосьюдадес после пандемии. Новые проекты были инициированы в секторе здравоохранения, в том числе Тематическим сектором гражданской безопасности (Unidad Temática de Seguridad Ciudadana, UTSC)<sup>18</sup>. Это подтверждает приверженность государств плюралистической трактовке концепции безопасности и ее распространению на сферу здравоохранения.

<sup>18</sup> Unidad Temática de Seguridad Ciudadana // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/seguridad-ciudadana/> (accessed: 13.03.2022).

Таблица 1

## SWOT-анализ деятельности сети Меркосьюдадес

<b>Сильные стороны</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Консолидация усилий для достижения общих целей</li> <li>— Реализация «коллективной власти», трансляция своего влияния на национальный и региональный интеграционные уровни</li> <li>— Разработка коллективного подхода и совместные усилия, которые помогают вести деятельность по всему миру и использовать свои преимущества</li> <li>— Более легкое и плодотворное решение правозащитной повестки и других актуальных проблем развития региона с помощью Сети</li> <li>— Активное участие гражданского общества в определении политической повестки дня, способствующее более эффективному и демократическому управлению</li> </ul>
<b>Слабые стороны</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Недостаток финансово-экономической поддержки со стороны центральных правительств</li> <li>— Минимальный уровень вовлечения частного бизнеса в реализацию проектов</li> <li>— Придание недостаточного уровня внимания привлечению частного капитала</li> <li>— Проблемы горизонтального сотрудничества Меркосьюдадес</li> <li>— Низкая информированность населения региона о деятельности Меркосьюдадес</li> <li>— Отсутствие координации между членами Сети</li> </ul>
<b>Возможности</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Смягчение негативных последствий глобализации, содействие региональному развитию, а также реализации политики глокализации</li> <li>— Плодотворная реализация проектов регионального развития в широком смысле с учетом местных особенностей</li> <li>— Наличие институционального пространства для координации между участниками как внутри МЕРКОСУР, так и за его пределами, включая партнеров из других регионов мира</li> </ul>
<b>Угрозы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Угроза развитию Сети из-за политической нестабильности в регионе</li> <li>— Законодательные различия в странах-членах, такие как конституционные ограничения для некоторых участников в развитии международного сотрудничества на субнациональном уровне</li> <li>— Привилегированное положение некоторых членов из-за наличия ресурсов и уровня экономического развития, что делает одних акторов более весомыми и влиятельными</li> <li>— Недостаточная прозрачность процессов демократизации, что имеет решающее значение в развитии парадипломатии</li> <li>— Вероятность влияния кризисов в одних регионах на другие регионы в силу сильной взаимосвязи</li> </ul>

Источник: составлено авторами.

Очевидно, что из-за снижения взаимодействия в самом МЕРКОСУР на фоне разразившейся пандемии COVID-19 деятельность Меркосьюдадес также оказалась в некоторой стагнации. Хотя государства — члены МЕРКОСУР и продемонстрировали способность к координации усилий во время «первой волны» пандемии, они столкнулись с усилением протекционизма, национализма и миграционных проблем. Успешными мерами можно считать договоренности о совместных поставках медицинских материалов, обмене информацией, выделении дополнительного бюджета на мероприятия по борьбе с пандемией, а также организацию совместных научных исследований. В МЕРКОСУР удалось сохранить интеграционные импульсы на фоне пандемии, а также заключить двустороннее соглашение с европейскими странами

(соглашение ЕС — МЕРКОСУР) (Косевич, 2020). В целом МЕРКОСУР справился со своей первоочередной задачей — объединить усилия в борьбе с негативными последствиями пандемии. Однако очень скоро отдельные страны решили «играть по своим правилам», что в целом связано с изоляционистской политикой президента ведущей экономики МЕРКОСУР — Бразилии — Ж. Болсонару, начатой им еще до пандемии.

В то же время вызов COVID-19 наглядно показал, что городам удалось выработать общую идентичность и сознательное стремление к сотрудничеству. 31 мая 2021 г. президент Меркосьюдадес, мэр Тандиля (Аргентина) Мигель Лунги направил письмо во Всемирную торговую организацию (ВТО), где разъяснил позицию сети по поддержке временной либерализации патентов на вакцины

для борьбы с COVID-19<sup>19</sup>. Антиковидная политика Меркосьюдадес базируется на трех столпах:

1) создании коммуникационных инструментов (веб-страницы, распространение информации в социальных сетях, и т.д.);

2) солидарном сотрудничестве городов-членов и координирующих органов Меркосьюдадес;

3) внешнем взаимодействии с целью обмена знаниями и технологиями<sup>20</sup>.

Таким образом, целесообразной представляется визуализация выводов по оценке функционирования сети с помощью матрицы SWOT-анализа (табл. 1).

За время своего существования сеть Меркосьюдадес, как можно заметить по обобщающей таблице, столкнулась с рядом проблем, требующих решения. При этом благодаря единому подходу и общим усилиям Сеть успешно решает поставленные задачи. Меркосьюдадес нельзя считать идеальной структурой, однако в политическом плане она помогает рационализировать внешнюю политику вовлеченных государств, демократизировать процесс принятия решений и усилить интеграционные инициативы в регионе. Таким образом, парадипломатия в Южной Америке представляет собой относительно эффективную кооперационную модель многоуровневого сотрудничества государств и субгосударственных образований.

### Заключение

В науке о международных отношениях под парадипломатией понимаются международные связи субнациональных акторов различного типа — городов, агломераций, муниципалитетов, регионов. Эта деятельность, с

одной стороны, определяется и регулируется национальным законодательством, с другой — влияет на трансформацию государственного суверенитета. Парадипломатия способствует росту транснациональной активности и вместе с тем росту качества и уровня жизни граждан. В настоящее время парадипломатия, в частности дипломатия городов, встречается в различных регионах мира, и Латинская Америка не является исключением.

МЕРКОСУР с самого начала стремился институционализировать парадипломатическую деятельность, и одним из результатов этих попыток стало создание сети Меркосьюдадес, которая является показательным примером сотрудничества субнациональных образований. В нее входят города стран, входящих в МЕРКОСУР. Также важно, что она остается открытой для других государств и многие города уже участвуют в этой Сети.

Сотрудничество в Меркосьюдадес охватывает несколько направлений: городская безопасность, развитие, культура, экономика и нетворкинг. Дипломатия городов внутри сети организована по различным сферам и направлениям. К настоящему времени уже было реализовано множество программ и проектов, при этом, безусловно, кейс Меркосьюдадес нельзя назвать образцовым, поскольку деятельность Сети сопряжена со множеством вызовов и проблем. Безусловно, многие из них решаются городами-членами, но зачастую преодоление этих проблем крайне затруднительно, так как они носят глубоко укорененный институциональный характер. Так, существуют различия в законодательстве различных акторов, а структура Меркосьюдадес не всегда соответствует современным реалиям.

Сеть Меркосьюдадес можно считать важнейшим и наиболее показательным примером субнациональной кооперации в регионе. Опыт Меркосьюдадес в целом успешен, и сеть способствует экономическому, социальному и политическому развитию городов-членов и их государств. Таким образом, Меркосьюдадес может стать во многом полезным примером и для российских городов, а опыт

<sup>19</sup> Las ciudades de América del Sur se suman al pedido de liberalización provisoria de patentes de la vacuna contra el COVID-19 // Mercociudades. 31.05.2021. URL: <https://mercociudades.org/las-ciudades-de-america-del-sur-se-suman-al-pedido-de-liberalizacion-provisoria-de-patentes-de-la-vacuna-contra-el-covid-19/> (accessed: 13.03.2022).

<sup>20</sup> Mercociudades responde al COVID-19 // Mercociudades. 22.04.2020. URL: <http://obc.grupomontevideo.org/noticiascovid19/mercociudades-responde-al-covid-19> (accessed: 13.03.2022).

может быть использован на пространстве СНГ, в первую очередь в приграничном сотрудничестве России, Казахстана, Азербайджана и других государств. Российские субнациональные образования могут активнее обмениваться опытом между собой, поскольку некоторые дальневосточные регионы России активно участвуют в трансграничном

сотрудничестве со своими азиатскими партнерами. Опыт сети Меркосьюдадес может быть использован еще и потому, что в ее состав входят города, близкие друг к другу в географическом, историческом и культурном аспектах: регион СНГ также обладает этими преимуществами для продуктивного и взаимовыгодного сотрудничества.

Поступила в редакцию / Received: 23.12.2021

Доработана после рецензирования / Revised: 25.04.2022

Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список

- Базаров Б. В. Региональная парадипломатия в трансграничных регионах Сибири и Восточной Азии // Известия Уральского федерального университета. Серия 2: Гуманитарные науки. 2011. № 4. С. 26—36.
- Город в контексте глобальных процессов / под ред. И. И. Абылгазиева, И. В. Ильина, Н. А. Слуки. Москва : Издательство Московского университета, 2011.
- Косевич Е. Латинская Америка: коронавирус и новый политический ландшафт // Латинская Америка. 2020. № 10. С. 39—53. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0011330-2>
- Крылов С. А. Многосторонняя дипломатия латиноамериканских государств (к вопросу о перспективах интеграционных процессов в ЛАКБ) // Вестник МГИМО-Университета. 2009. № 6. С. 45—53. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2009-6-9-45-53>
- Хейфец В. Л., Хейфец Л. С. Правый поворот в Латинской Америке: история и современность // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2020. Т. 11, № 5. С. 16. <https://doi.org/10.18254/S207987840010177-3>
- Яровой Г. О. Парадипломатическая деятельность как инструмент регионального развития: к постановке вопроса // *Studia Humanitatis Borealis*. 2013. № 1. С. 28—41.
- Alger Ch. The Impact of Cities on International System // *Eukistics*. 1977. Vol. 44, no. 264. P. 243—253.
- Azocar N. Mercociudades: A Case of Decentralised Cooperation in the Context of South — South Cooperation // *Global Issues and Local Actions in South — South Cooperation* / ed. by S. Chaturvedi. New Delhi : RIS, 2019. P. 11—16. URL: [https://www.ris.org.in/sites/default/files/Publication/LSSC\\_2019\\_Final%20report%2022%20November%202019\\_Website-min.pdf](https://www.ris.org.in/sites/default/files/Publication/LSSC_2019_Final%20report%2022%20November%202019_Website-min.pdf) (accessed: 13.02.2022).
- Blakely E. J., Leigh N. G. Planning Local Economic Development: Theory and Practice. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications, 2010.
- Caetano G., Godínez V., Niubó M. Contributions Made by Decentralised Cooperation between the European Union and Latin America to Territorial Cooperation in Latin America. Barcelona : OCD, 2007. URL: [https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/doc\\_173.pdf](https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/doc_173.pdf) (accessed: 13.02.2022).
- Calvento M., Rolandi M. L. Reconfiguración de la Cooperación Sur — Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales // *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 2015. Vol. 60, no. 224. P. 315—348. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30012-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30012-X)
- Couto M., Crovetto S., Gorosito M., Rodríguez J., et al. Aprendizajes, miradas y experiencias: una guía para la acción regional. Proyecto IN: Innovación y Cohesión Social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas (Mercociudades, Racine, Fundación TIAU, Unión Europea). 2012. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23174.57926>
- Duchacek I. The International Dimension of Subnational Self-Government // *Publius*. 1984. Vol. 14, no. 4. P. 5—31.
- Duchacek I. The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across. London : Westview Press, 1986.
- Fesur F. Giro político, inserción internacional y nuevas formas de cooperación entre Europa y América Latina. Gobiernos subnacionales y cooperación descentralizada // El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional / éd. por E. Iglesias, C. Gasol Valera. Buenos Aires, Brasil : CARI—CEBRI, 2010. P. 17—32.
- Global Diplomacy* / ed. by T. Balzacq, F. Charillon, F. Ramel. Cham : Palgrave Macmillan, 2020.
- Guimarey G. La motivación de los intendentes, alcaldes y prefeitos en participar en la Red Mercociudades: Cuestiones para pensar el sentido de pertenecer a la Red // *Hacia una epistemología del Sur II: El MERCOSUR*



- desde abajo: Percepciones y experiencias de los municipios en la integración regional / éd. por G. Mendicoa. Buenos Aires : Espacio Editorial, 2018. P. 263—271.
- Iglesias E., Gasol Varela C.* El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional. Buenos Aires : CARI—CEBRI, 2010.
- Kuznetsov A.* Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs. New York : Routledge, 2015.
- Lecours A.* Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions // *International Negotiation*. 2002. Vol. 7, no. 1. P. 91—114. <https://doi.org/10.1163/157180602401262456>
- Maira L.* La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires : Libros del Zorzal, 2010.
- Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies* / ed. by G. Lachapelle, S. Paquin. New York : Routledge, 2005.
- Oddone N.* Globalización, integración regional y desarrollo local: la red de MERCOCIUDADES. Valencia : IIM—UPV, 2009.
- Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* / ed. by F. Aldecoa, M. Keating. New York : Routledge, 1999.
- Ribeiro M. T. A., Ribeiro A. C. A.* A paradiplomacia na integração regional do cone sul: análise interdisciplinar da atuação e interação entre os atores da rede Mercocidades // *Caderno de Relações Internacionais*. 2017. Vol. 8, no. 14. P. 123—142. <https://doi.org/10.22293/2179-1376.v8i14.587>
- Schiavon J. A.* Comparative Paradiplomacy. London, New York : Routledge, 2019.
- Soldatos P.* Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. New York : Oxford University Press, 1990.
- Wong-González P.* La conformación de regiones asociativas transfronterizas: Los límites de la paradiplomacia regional // *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa* / éd. por R. Barajas, P. Wong, N. Oddone. Tijuana : El Colef, CIAD y Editorial JP, 2015. P. 81—96.

**Сведения об авторах:** *Алибалаев Мурадин Мемедханович* — аспирант кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0002-3587-9719; e-mail: amm.98@yahoo.com

*Кузнецов Денис Андреевич* — кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России (МГИМО МИД России); ORCID: 0000-0001-6265-2774; e-mail: kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru