

**La Política Internacional Subnacional: discusiones en torno a sus condicionantes y alcances en el caso argentino**

*The International Subnational Policy: discussions about its condicionants and scope in the Argentine case*

MARIANA CALVENTO<sup>1</sup> & SANDRA SILVIA COLOMBO<sup>2</sup>

**Resumo:** El análisis de la participación internacional de los actores subnacionales se ha concentrado principalmente en una descripción de las principales estrategias desarrolladas por los mismos. Sin embargo, en este trabajo se busca analizar otros aspectos de este fenómeno vinculados a las razones, condicionantes y motivaciones que han llevado a impulsar este accionar internacional, tomando al caso argentino de referencia. Para ello, la investigación se centra en dos planos, abordando en primera instancia los procesos externos e internos que inciden sobre el desarrollo y caracterización de la política internacional subnacional desplegada por estos actores, realizando una actualización frente a los análisis característicos centrados en la década del '90; y en segunda instancia, planteando algunas de las motivaciones, aportes y limitantes más relevantes de este novedoso accionar.

**Palavras-chave:** Política Internacional Subnacional Argentina.

**Abstract:** The analysis of the international participation of the subnational actors has concentrated mainly on a description of the main strategies developed by them. However, this paper seeks to analyze other aspects of this phenomenon. Among them, the reasons, conditions and motivations that have led to promote this international action, taking the Argentine case of reference. To this end, the research focuses on two levels, addressing in the first instance the external and internal processes that affect the development and characterization of the international subnational policy deployed by these actors, updating them against the characteristic analyzes centered on the decade of the '90; and in the second instance, proposing some of the motivations, contributions and most relevant limitations of this novel action.

**Keywords:** International Subnational Policy Argentina.

Recibido em:  
23 de Março de 2018

Received on:  
March 23, 2018

Aceito em:  
09 de Agosto de 2018

Accepted on:  
August 09, 2018

DOI:10.12957/rmi.2017.33306

<sup>1</sup>Doctora en Ciencias Políticas Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Docente de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). **Dirección para correspondencia:** Pinto 399, 3° Piso, oficina 337. Tandil, provincia de Buenos Aires, Argentina. **E-mail:** [marianacalvento@yahoo.com.ar](mailto:marianacalvento@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup>Doctora en Sociología (UNESP). Docente de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). **E-mail:** [s\\_s.colombo@yahoo.com](mailto:s_s.colombo@yahoo.com)

### *Introducción*

El presente trabajo analiza el accionar internacional de los actores subnacionales, considerando a los mismos como “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia 2005, p. 44). En ese sentido, la Política Internacional Subnacional<sup>3</sup>, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015), es un fenómeno relativamente novedoso y en constante transformación, con lo cual los análisis de las relaciones internacionales han comenzado de manera reciente a visibilizar este proceso y a generar conceptos e interpretaciones que no siempre conducen a una mejor comprensión del mismo.

Para ello la investigación establece como propósito avanzar sobre aspectos relevantes de la temática, relativos a los

condicionantes y motivaciones que han impulsado el accionar de dichos actores, así como los alcances y/o limitantes que han tenido las estrategias desarrolladas, centrando el análisis en el caso argentino. De esta manera, la indagación se focaliza en principio, en una breve descripción del concepto política internacional subnacional, para luego avanzar sobre los contextos internacional y nacional para comprender cómo estas dimensiones han influido y condicionado la actividad internacional subnacional en dicho país. En segundo lugar, se explicitan las motivaciones que llevan a determinados actores subnacionales a implementar este tipo de estrategias, y se avanza sobre un punto poco explorado que se vincula a los aportes y limitaciones de este tipo de estrategias. Finalmente, se enuncian las reflexiones sobre la política internacional subnacional.

El trabajo se encuentra enmarcado en una línea de investigación acreditada<sup>4</sup> y recurre a la utilización de bibliografía, general y específica, sobre las temáticas planteadas y a través de fuentes primarias como son los documentos y

---

<sup>3</sup> Término referenciado por primera vez en la obra de Luis Maira (2010).

---

<sup>4</sup> El presente trabajo se inscribe dentro del PICT-2013-0448 (ANPCyT-Res. N° 214/14), del PI-ME (Cod. 03/D279) y del plan de investigación aprobado por el CONICET en la carrera de investigación que la autora Calvento Mariana reviste (Res. N° 3876/2016). Estas actividades se realizan en el CEIPIL-UNICEN-CIC.

estadísticas oficiales emitidos por organismos internacionales y regionales abocados a la participación internacional de los actores subnacionales.

### ***La política internacional subnacional***

Para visibilizar el accionar internacional de los actores se desarrollaron diferentes conceptualizaciones<sup>5</sup>, donde se destacó la relevancia dada al término paradiplomacia. Este concepto ha sido utilizado indistintamente para un conjunto heterogéneo de actores y de realidades contextuales igualmente disímiles; y desde sus orígenes considera que el accionar internacional subnacional puede desarrollarse sin intervención, e incluso, en contraposición a la política nacional (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Keating, 2001; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Schiavon, 2010).

Por tanto, aunque se reconoce el avance experimentado en la temática se considera que el mismo se encuentra desajustado de la realidad socio-económica y política de Argentina, donde particularmente el marco constitucional habilita la participación internacional subnacional, no obstante,

subordinada a las prioridades y objetivos del Estado. En ese sentido, la definición de los contenidos y accionar de la política exterior nacional es su atribución, mientras que la facultad de los actores subnacionales es la de fijar lineamientos internacionales para satisfacer las necesidades locales, en el marco de aquella estrategia nacional.

En base a estos planteos y como resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo (Calvento, 2009; 2011; 2012; Calvento, Herrero, y Lorenzo 2014, entre otros), en el presente artículo se sostiene que el accionar internacional de estos actores se encuentra materializado a través del concepto de política internacional subnacional, definido en la introducción del presente trabajo. Así se entiende que la misma es una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales.

La ampliación que han experimentado los gobiernos locales en sus funciones, incluyen a los asuntos internacionales, proceso por el cual se han desplegado innovadoras políticas de participación en dicho escenario. Por tanto, se comprende que en el marco de una estrategia de desarrollo local, este accionar externo “debe constituir un componente esencial si dicha estrategia

---

<sup>5</sup> Para un desarrollo exhaustivo de estas definiciones y sus limitaciones consultar Calvento, Herrero, y Lorenzo (2014).

pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante” (Costamagna y Foglia 2011, p. 8).

A priori debe comprenderse que esta política carece de sentido si se la aplica como un fin en sí mismo debido a que su utilidad deviene de estructurarse como una política transversal de la gestión pública local. Los programas y proyectos que genera, colaboran en áreas tan variadas como la salud pública, la protección del medio ambiente, el desarrollo local, la promoción cultural, así como en la modernización administrativa local, entre tantos otros. Del mismo modo, adquieren relevancia cuando “permiten aprender y traer simultáneamente lo mejor del mundo a nuestro territorio, así como llevar lo mejor de nuestra ciudad al mundo” (Mancera Espinosa 2014, p. 10).

Entender a la política internacional subnacional como una política pública supone la existencia de una decisión y voluntad política del gobierno local de desempeñarse como un actor global (Rodríguez y Zapata Garesché, 2014). Actualmente, este accionar adquiere relevancia ya que ha experimentado un claro incremento en la cantidad de actores involucrados, que a su vez se ha

complejizado por el amplio abanico de actividades que estos actores desarrollan: hermanamientos de ciudades, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, proyectos de cooperación técnica/financiera directa/indirecta, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras y otros actores internacionales, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, misiones comerciales, participación e implementación de estrategias de marketing territorial, entre otros (Duchacek, 1986; Romero, 2004; Ponce Adame, 2011).

Este accionar puede estar encuadrado en diferentes objetivos, tales como el económico, que incluye lo comercial y financiero; de infraestructura, asociado a la vinculación física; cultural, educativo y social que se relaciona a los vínculos con colectividades extranjeras, la coordinación de programas educativos; y otros, tales como los ambientales, sanitarios, de cooperación judicial (De Marsilio, 2006).

De esta manera, la política internacional subnacional está compuesta por dos dimensiones, que operacionalizan y sistematizan dicha política pública: de

relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional. Las mismas incluyen las numerosas experiencias reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubezú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2006; Natalizio, 2007; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Ramos, 2008) y contemplan al conjunto de estrategias de presencia directa e indirecta, principalmente de carácter formal, que desarrollan los actores subnacionales en el ámbito regional y global. Sistematiza las herramientas en dos grandes dimensiones que permiten distinguir, por un lado, las vinculaciones institucionales donde se engloban las relaciones bilaterales y multilaterales, y por otro lado, las de posicionamiento en las que se abarcan las estrategias de carácter unilateral. Así, el concepto de política internacional subnacional permite abordar de manera compleja la temática abarcando un amplio abanico de herramientas, entendiendo que la implementación en conjunto es necesaria para lograr una inserción internacional diversificada e integral (Calvento, 2012).

Ahora bien, sobre el desempeño internacional de los actores subnacionales influyen numerosos factores, por lo cual se procederá a desarrollar los contextos internacional y

nacional para comprender cómo estas dimensiones han influido y condicionado dicho accionar en Argentina.

### *Condicionantes externos e internos relevantes*

Para explicar el interés de los estados subnacionales en potenciar las acciones en el exterior, es necesario remontarse a las últimas décadas del siglo XX, cuando la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo provocaron la redefinición del rol del Estado nacional como actor central en la esfera interna y externa de los países. Esto provocó la aparición de diversos espacios de interacciones transnacionales, supranacionales y subnacionales, y la multiplicación de nuevos actores en la esfera mundial –entre ellos, los gobiernos locales–, que podían proyectar sus intereses y ejecutar acciones en el exterior sin estar directamente conducidos por los Estados centrales. Como se mencionó, para analizar estos procesos, la disciplina de las Relaciones Internacionales debió revisar los marcos conceptuales existentes<sup>6</sup>, y generar la

---

<sup>6</sup> Los referentes teóricos básicos de esta revisión teórica son Robert Keohane y Joseph Nye (1971), así como James Rosenau (1990). Sobre los debates y los aportes en la disciplina de Relaciones Internacionales se puede consultar: Ortega Ramírez (2012).

aparición de nuevos términos como el de paradiplomacia (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Salomón, 2007; Schiavon, 2010), ampliamente utilizado como abreviación de “diplomacia paralela”.

En general, los estudios que han utilizado este concepto, sostienen que la vinculación internacional de los estados de nivel municipal y provincial, ha estado condicionada negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política lo que los llevó a internacionalizarse sin intervención, e incluso en contraposición, con los estados nacionales (Paquin, 2004; Fronzaglia, 2005; Meirelles Ribeiro, 2008). En América Latina y en Argentina en particular, el concepto de paradiplomacia se adoptó en la década de los '90, cuando los estados subnacionales debieron enfrentar las políticas de descentralización y ajuste fiscal propios del neoliberalismo, sin contar en la mayoría de los casos con las herramientas y capacidades necesarias (Oszlak, 2001; Altschuler, 2006; Villar, 2007; Cravacuore, 2009). En un contexto en que el Estado nacional se convirtió en una “presencia insuficiente, para explicar y desplegar las políticas de desarrollo” (Madoery 2008, p. 64), los gobiernos subnacionales debieron desplegar acciones defensivas

orientadas a la búsqueda de contactos y fondos en el exterior.

Debido a que la economía globalizada atravesaba una etapa de expansión de flujos de inversiones y de capitales, los estados municipales y provinciales consiguieron en estos años, asistencia y financiamiento de la Unión Europea, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo a través de proyectos de cooperación descentralizada<sup>7</sup>. En los años subsiguientes influyó en la conformación de asociaciones nacionales y supranacionales de estados subnacionales –también conocidas como redes-, destinadas a conseguir recursos, fomentar el intercambio de información y experiencias, y a potenciar la representatividad de los gobiernos locales en los organismos internacionales. Entre las asociaciones más significativas para las ciudades argentinas se encuentran la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) creada en 1990, la Red InterLOCAL en 2003, y la Red Mundial de Ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en 2004.

---

<sup>7</sup> Desarrollado por la Comunidad Europea a fines de la década de los '80, para “establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo” (Comisión Europea, 1992).

Asimismo, los gobiernos locales comenzaron a participar en los programas financiados por la Unión Europea, como el denominado Programa URB-AL, creado en 1995 para fomentar la cooperación horizontal entre las comunidades de la Unión Europea y Latinoamérica, y favorecer el intercambio directo de conocimientos y experiencias en el ámbito de las políticas urbanas. Desde su aparición han participado alrededor de 700 ciudades grandes, medianas y pequeñas de ambas regiones (Centro de Documentación Programa URB-AL, 2008).

Además de los vínculos multilaterales como las redes de ciudades y la participación en programas de cooperación, los gobiernos locales generaron acuerdos bilaterales, como los hermanamientos de ciudades. Estos se producen por algún motivo de similitud o cercanía de objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socio-culturales, o por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades. De hecho, una de las razones más frecuentes de este tipo de vinculación internacional deriva de los lazos históricos que se remontan a la época de la colonización europea o a los flujos

migratorios existentes desde fines del siglo XIX.

Lo expuesto hasta aquí, señala que las estrategias multilaterales y bilaterales de vinculación internacional llevadas a cabo por los estados subnacionales de América Latina, tomaron impulso en los años noventa cuando debieron buscar financiamiento e inversiones en el exterior, en un contexto internacional que promovía estas acciones, ya que estaba caracterizado por la intensificación de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros. No parece casualidad que las redes iberoamericanas y la proliferación de hermanamientos aparezcan en el mismo momento en que las grandes empresas europeas, y especialmente españolas, se convierten en actores claves en América Latina al elegir a estos países como destino privilegiado de sus inversiones. Cabe preguntarse entonces, si el impulso a la creación de redes de ciudades no formó parte de la avanzada europea sobre la región.

Esta situación se modifica a comienzos del siglo XXI. Durante la primera década del nuevo milenio, debido a las nefastas consecuencias económicas y sociales de las políticas neoliberales, se produjeron cambios significativos en los países latinoamericanos, a partir de la

elección de gobiernos que proponían dejar atrás los modelos de ajuste y exclusión. Beneficiados por un contexto económico internacional favorable, los gobiernos de la etapa pos neoliberal se caracterizaron –a pesar de presentar múltiples diferencias–, por recuperar la presencia del Estado en la economía, impulsar la inclusión social, promover un mayor grado de autonomía frente a los centros de poder y alentar la cooperación estratégica con los países en desarrollo, especialmente con la región latinoamericana.

Se observa por lo tanto, un cambio en la modalidad de cooperación ya que la Cooperación Norte-Sur que fuera preponderante en los años previos, va perdiendo significancia frente a la Cooperación Sur-Sur<sup>8</sup> (en adelante CSS). A diferencia de las relaciones tradicionales de cooperación donde los países ricos actúan como donantes de recursos y condicionantes de políticas, la CSS se centra en el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, dando paso a un mecanismo de aprendizaje horizontal y a una apropiación solidaria por parte de los

actores participantes (Malé, Cors Oroval y Sanz Fiallo, 2014).

Una de las más importantes iniciativas surgidas bajo esta concepción de cooperación Sur-Sur, es la red de ciudades del Mercosur o Mercociudades creada en 1995, por fuera de la estructura institucional del bloque (Calvento y Rolandi, 2015). En el Acta fundacional, las ciudades reclamaron por el ejercicio de un papel activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales en competencias relacionadas a la integración regional (Dhooge, 2012). Su constitución y sostenibilidad en el tiempo permitió evolucionar hacia una red horizontal de ciudades con objetivos de cooperación, e intercambio solidario y recíproco de experiencias en distintas temáticas (Zarza, 2006). Su éxito como espacio de cooperación se evidencia en que al momento de su fundación estaba conformada por 12 ciudades grandes, mientras que en la actualidad posee aproximadamente 290 ciudades asociadas de tamaño mediano y pequeño.

Por otra parte, los gobiernos de la etapa posneoliberal decidieron reforzar los espacios de cooperación regional generados por los estados subnacionales, mediante la creación en 2004 del Foro de Municipios, Estados

---

<sup>8</sup> Las Naciones Unidas han definido la CSS como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales” (Naciones Unidas 1995, p. 15).



Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), lo que representó un avance institucional en términos de la participación de los gobiernos locales en la estructura orgánica del bloque. A pesar de ello, especialistas como Vigevani y Prado (2010) y Dhooge (2012), señalan que esta iniciativa no consiguió avances de relevancia hasta el momento, y que el FCCR-Mercosur no ha logrado coordinar la integración subnacional ni ha podido emanar recomendaciones, incluso en aquellas áreas reconocidas como prioritarias. No obstante, más allá de las reconocidas limitaciones de dicha instancia, su creación es valorada positivamente porque permitió instalar la dimensión local en la agenda del Mercosur.

La creciente presencia de acuerdos de cooperación con países en desarrollo y en especial con los socios regionales, donde la lógica Sur-Sur adquiere progresivamente mayor relevancia frente a la cooperación Norte-Sur, no se debe sólo a la cosmovisión política de los gobiernos progresistas, sino también a cambios en el escenario regional e internacional que se producen a fines de la primera década del siglo XXI. En principio, el crecimiento de la economía mundial observado durante los primeros años del milenio finaliza con la crisis desatada en 2008, la cual alcanzó rápidamente dimensiones globales. El

estancamiento económico provocó una retracción de los fondos para la cooperación por parte de organismos internacionales y países desarrollados, lo que afectó las posibilidades de financiamiento para los países receptores de ayuda. Además, en el caso particular de Argentina, esta escasez de fondos se acentuó debido a que el país pasó a ser calificado como de renta media alta, quedando fuera de la asistencia para el desarrollo.

En cuanto a los factores que fomentaron las acciones internacionales de gobiernos provinciales y municipales en el plano estrictamente nacional, los analistas subrayan la importancia de la reforma constitucional de 1994, la cual estableció el marco institucional necesario para que las provincias puedan desenvolver acciones en el exterior y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación (Art. 124). Por otra parte, la Constitución le difiere al poder constituyente de cada una de las provincias la facultad de asegurarle la autonomía a sus municipios, otorgándoles en consecuencia capacidad de actuación y gestión política internacional (Costamagna y Foglia, 2011). Estos procesos, permitieron el avance en la actualización y adaptación de la teoría de las relaciones

internacionales abocada al accionar contemporáneo de los actores subnacionales en base a la pionera conceptualización de las estrategias de gestión internacional, desarrollada por Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú (1994, 2004) para el caso de las provincias argentinas.

El marco jurídico habilitante otorgado por la reforma constitucional de 1994, se potenció con la política llevada a cabo por los gobiernos nacionales durante los años 2003-2015, quienes promovieron una resignificación del federalismo que impactó en los estados subnacionales. Ante el incremento de la actuación internacional de provincias y municipios, los gobiernos nacionales tendieron a la federalización de la política exterior, incorporando la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de la política exterior argentina, para que haya mayor control, coordinación y armonía en los diversos niveles del Estado (Araya y Herrero, 2015). De esta manera, las unidades subnacionales que desarrollaran una política internacional subnacional serían contenidas y acogidas por el Estado, con el objetivo de que las acciones externas fueran complementarias a las políticas nacionales de inserción internacional.

Esta línea de acción se manifestó mediante la creación o el

fortalecimiento de Programas dedicados a fomentar la cooperación internacional, promover el comercio exterior y atraer inversiones, en organismos del Estado nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio del Interior y Transporte, y la Fundación Export.Ar, y en los Estados provinciales, como el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. Este apoyo institucional a la vinculación internacional de actores subnacionales, potenció que provincias, regiones y municipios, trabajaran en la promoción de sus economías en mercados externos y a buscar acuerdos de cooperación en distintos ámbitos (Calvento, 2012; Araya y Herrero, 2015).

Estas circunstancias permitieron que la participación internacional de los estados subnacionales de Argentina que comenzó en la década de 1990, se profundizara en los años 2000. Esta tendencia se puede observar en la encuesta realizada por el Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior en 2003, la cual muestra que sólo el 5.8% de los municipios argentinos (en un estudio sobre 10% del total de los municipios del país) trabajaba en temáticas relativas al comercio exterior; mientras que para el 2006 la mayoría de las provincias y varios de los municipios relevados

tenían en marcha programas de promoción de exportaciones (Vicchi, 2006). Por otra parte, un relevamiento realizado por la Dirección de Asuntos Federales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, muestra un gran crecimiento en el número de hermanamientos firmados por ciudades y provincias de nuestro país con contrapartes de Europa y América Latina<sup>9</sup>. Estos datos también revelan que durante la década de 2000 se produjo un notorio incremento de los acuerdos con países de la región, en especial Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay, en consonancia con un cambio de época que resignificó la integración regional y alentó la cooperación Sur-Sur.

### ***Motivaciones, aportes y limitantes del accionar internacional subnacional***

Un gran número de investigaciones se han concentrado en la descripción y caracterización de la política internacional subnacional, detectándose un notable avance en el estudio de la temática. De esta manera, estos estudios permiten conocer quiénes (gobiernos provinciales, regionales, municipales) han implementado estas estrategias; dónde (Norteamérica, Europa, América Latina) se concentran la mayor cantidad de experiencias; y cómo (relaciones

bilaterales y multilaterales, políticas locales de comercio exterior, marketing de ciudades) han llevado adelante este tipo de estrategias (Duchachek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Chasquetti, 2003; Salviolo, 2005; Salomón, 2007; Marx, 2008; Schiavon, 2010). Sin embargo, son limitados los avances en los estudios que se centren sobre las motivaciones (por qué) y los aportes (para qué) de su utilización.

En relación a las motivaciones por las cuales estos actores han decidido salir al escenario internacional, han variado en el tiempo como lo dejó en claro la dimensión contextual desarrollada en el primer apartado. Justamente, en la década del '90 la motivación de la mayoría de los gobiernos locales estaba asociada a la necesidad de una captación directa de recursos, buscando en consecuencia la firma de acuerdos de cooperación internacional multilateral o bilateral con países desarrollados y con agencias internacionales. Esta modalidad progresivamente fue perdiendo importancia a favor de otros formatos más acordes sobre la proyección del municipio para atraer oportunidades de distinta índole hacia el territorio, y con la búsqueda de intercambios horizontales con ciudades de la región, en el marco de los lineamientos definidos por la política

<sup>9</sup> En la citada Dirección existen datos de más de 400 hermanamientos.

exterior (Malé, Cors Oroval y Sanz Fiallo, 2014).

En cuanto a los aportes generados por las acciones internacionales de los estados subnacionales, se destacan la formación y profesionalización de quienes integran las estructuras técnicas y administrativas; el financiamiento para proyectos en distintas áreas; el conocimiento de otras experiencias y prácticas para la resolución de problemas comunes; la ejecución de proyectos orientados al territorio en acuerdo con otras instituciones y actores extra-territoriales, para mejorar la situación social y económica del estado subnacional; la proyección en el escenario internacional para fomentar el comercio, las inversiones o el turismo (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008).

Las motivaciones y los aportes mencionados, provocaron que en los últimos años se produjera un incremento en la cantidad y diversidad de actores involucrados en un creciente abanico de actividades en el escenario internacional. La constatación de la relevancia y complejidad creciente de estos procesos, motivó la elaboración de estudios interesados en remarcar las características principales que está adquiriendo el accionar internacional de las ciudades argentinas, en particular. Entre ellos se destaca el estudio

publicado en el año 2012, que muestra que la política internacional es un fenómeno bastante reciente, ya que sólo 18 municipios de un total de 2.172 que posee el país (1%), mantienen una oficina internacional de manera formal y según arroja la investigación, la mayoría de las oficinas (60%) se conformó a partir del año 2003 (Pontis, 2012). El trabajo también confirma lo señalado más arriba respecto a la importancia que posee la federalización de la política exterior para apoyar las actividades internacionales de los gobiernos locales, ya que el 91% de los municipios consultados admitió haber recibido asistencia de la Cancillería y la evalúan como ampliamente satisfactoria. Otro dato interesante que arroja este estudio, es que 11 de los 18 municipios que poseen oficinas internacionales se encuentran en la provincia de Buenos Aires, marcando un activismo internacional significativo de dicha provincia.

Estos datos empíricos, sumados a los avances teóricos en el campo, permiten establecer algunos parámetros de los elementos que requieren los actores subnacionales para desarrollar una política internacional. Justamente, entender a la política internacional subnacional como una política pública supone la existencia de una decisión y voluntad política del gobierno local de

desempeñarse como un actor global, y contar con suficientes recursos institucionales, humanos y financieros (Rodríguez y Zapata Garesché, 2014). Por lo tanto, en la implementación de la política internacional subnacional se detectan limitantes que dificultan la materialización de los aportes y que generan alcances restringidos.

El primer factor limitante está vinculado a la dificultad de establecer una política pública, y es recurrente en la mayoría de los casos estudiados. Consiste en que los gobiernos locales, si bien establecen un interés por internacionalizarse e incluso un área gubernamental sobre la temática, no logran constituir una política estructurada en base a objetivos, estrategias y resultados esperados de la acción internacional. El hecho de no formular de manera clara las razones por las cuales el gobierno local quiere internacionalizarse y los objetivos y resultados esperados de dicho proceso, “hace que la acción internacional se limite a menudo a una serie de actuaciones puntuales, reactivas y descoordinadas, emprendidas en general a iniciativa de los diferentes servicios y departamentos o que responden simplemente a ciertas demandas procedentes del exterior” (Malé, Cors y Sanz 2014, p. 49).

A esto se suma el hecho de que en ocasiones las relaciones internacionales se interpretan como las “relaciones públicas” con el extranjero, y su rol se acota a atender invitaciones a eventos internacionales, organizar recepciones de diplomáticos, preparar la logística de los viajes internacionales del personal de otras áreas, o simplemente a actividades de protocolo o ceremonial.

Otro limitante político detectado, es que el desarrollo de una política de relaciones internacionales es visto por diversos actores de la sociedad local con reticencia, ya que no vislumbran un provecho a corto plazo de esas actividades. Esto genera que las acciones internacionales, estén mayormente asociadas al ejecutivo local lo cual conlleva otro tipo de limitantes: la actividad internacional queda fuertemente condicionada por los ciclos electorales, y cada vez que hay un cambio de gobierno, el área atraviesa periodos de reestructuración e incluso desaparición.

Se observan también limitantes vinculadas a los recursos humanos y al presupuesto asignados al área u oficina encargada de implementar la política internacional subnacional. En este punto, las principales dificultades se relacionan al escaso presupuesto destinado a las actividades y a la baja

calificación de los recursos humanos involucrados en las actividades (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008). Esta escasez de recursos puede vincularse con el primer factor limitante mencionado, el hecho de no ser considerada como política y estrategia del gobierno se refleja directamente en la limitación de los recursos técnicos, materiales y humanos puestos a disposición de esta área.

El último aspecto limitante destacado es el de la comunicación, o particularmente la carencia de la misma. La comunicación es un eje vertebrador que contribuye a la democratización del diseño y la gestión de políticas públicas porque hace partícipe a la comunidad en la definición y resolución de los problemas. Asimismo, colabora para superar las dificultades ocasionadas por la falta de interés o desconfianza que actores sociales o áreas gubernamentales, evidencian hacia la participación internacional. Por ello, la carencia de este aspecto fundamental en la política internacional subnacional colabora en la limitación de los aportes reales y potenciales de esta herramienta.

### *Reflexiones finales*

El presente trabajo ha permitido avanzar sobre la conceptualización de la participación internacional de los actores subnacionales, proponiendo el

concepto de política internacional subnacional, para describir la política pública desarrollada por los gobiernos locales en Argentina con el claro objetivo de intervenir en las actuales relaciones internacionales. En ese sentido, diversas dimensiones contextuales alientan a la participación internacional de estos actores, no sin limitantes ya que este accionar no debe desconocer los condicionantes y parámetros que establece la Constitución Nacional.

Se ha señalado que desde la década de los '90 los gobiernos municipales y provinciales comenzaron a proyectarse al mundo a través de la participación en redes internacionales y programas, o mediante la forma de acuerdos de cooperación. Estas asociaciones y programas ofrecieron a los estados subnacionales financiamiento y un espacio de diálogo y aprendizaje donde canalizar sus intereses y problemáticas comunes.

En el texto se planteó que la vinculación internacional de los años 90 se produjo bajo la lógica preponderante de la cooperación Norte-sur y de políticas reactivas que buscaban en el exterior asistencia y fondos para paliar las políticas de descentralización y desfinanciamiento del estado nacional. Se destacó

asimismo, que los cambios económicos y políticos internacionales, regionales y nacionales producidos en la década del 2000 impactaron en los gobiernos locales dotando de una nuevas motivaciones a su accionar internacional. Las relaciones con actores del exterior pasaron a estar enmarcadas en una política nacional a partir de la federalización de la política exterior, la cual impulsó, acompañó y brindó un marco político-institucional a las políticas internacionales subnacionales. Estos cambios provocaron que las acciones internacionales pasaran a estar progresivamente imbuidas de una nueva orientación regional y cada vez más asociadas a los principios de horizontalidad, equidad y consenso de la cooperación Sur-Sur.

Este estudio deja de manifiesto, por tanto, la necesidad de seguir relevando

datos empíricos actualizados que permitan corroborar el desempeño en el plano internacional de los actores subnacionales y las variaciones que han experimentado en los últimos tiempos, como consecuencia de los cambios en el contexto internacional y nacional. Asimismo, resulta evidente la importancia de reconceptualizar estos procesos, ya que la vinculación internacional dejó de estar sustentada en acciones reactivas o defensivas vis a vis el estado nacional, lo que pone en cuestión la utilización del término paradiplomacia para caracterizar las estrategias desplegadas en el contexto particular del nuevo milenio. En consecuencia, en este trabajo se ha utilizado el concepto de política internacional subnacional entendida como la política pública que busca articular estratégicamente las oportunidades del ámbito exterior con las necesidades del territorio.

---

## *Bibliografía*

Altschuler, B. (2006): “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario” en Rofman, A. y Villar, A. (Comp.): Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio, Bs. As.

Araya, J. M. y Herrero, M. S. (2015): “Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014”. En Calvento, Mariana (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL-ANPCyT. Tandil. ISBN: 978-987-33-7465-4.

Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. (2008): La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Editorial: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL. Montevideo

Calvento, M. (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL-ANPCyT. Tandil. ISBN: 978-987-33-7465-4.

\_\_\_\_\_. y Rolandi, L. (2015): “Reconfiguración de la cooperación sur-sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LX, No 224, 2015.

\_\_\_\_\_. (2009) “Una aproximación a la vinculación internacional de las unidades subnacionales: El caso de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder". Organizado por Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. Publicación de ponencia en versión CD ISBN: 978-987-21316-3-0. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. (2011) “Análisis comparativo de la Marca-Ciudad en municipios de la Provincia de Buenos Aires: Los casos de Tandil y Villa Gesell”. En Revista dlocal del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT). UNSAM. Número 8. Abril, 2011. 18 Páginas. ISSN: 1851-3999. Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. (2012) La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM. Acreditado por CONEAU, Resolución N° 083/10.

\_\_\_\_\_. y Di Meglio, F. (2014) “Capítulo I: Nociones sobre el Desarrollo Local y la Gestión Internacional”. En Araya, José María J. (Comp.): Políticas públicas de desarrollo local: la gestión internacional de los municipios intermedios. Edición: CEIPIL/UNICEN. Código ISBN 978-950-43-2840-7. Páginas: 9-34. Tandil, Argentina, 2014



\_\_\_\_\_.; Herrero, M. S. y Lorenzo, N. (2014): “Análisis teórico- empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”. En Revista CONfines del Tecnológico de Monterrey. Nuevo León, México. ISSN: 1870-3569. Publicación en el Número 20, Año 10, edición agosto-diciembre 2014. Páginas 35-58.

Borja J. y Castells M. (1997): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. UNCHS, Santillana S.S. Taurus. Barcelona.

Chasquetti, D. (2003): “Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional”. Serie Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Foundation. Montevideo.

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994) “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”. CERIR- Cuadernos de Política Exterior Argentina - Serie Documentos de Trabajo. Rosario, diciembre de 1994.

Comisión de la Comunidad Europea (1992), “Decentralised Cooperation. Objectives and Methods”, Bruselas.

Costamagna, P. y Foglia, M. (2011) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Documento de Trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. BID-OMIN. Municipio de Rafaela.

Cravacuore, D. (2009): “Tendencias Recientes de la Gestión Municipal en Argentina”, presentada en el 5º Congreso Argentino de Administración Pública. Organizado por la AAEAP, la AAG y la Subsecretaria de la Gestión Pública. San Juan.

De Marsilio, E. G. (2006): “Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”. En Serie Breviario en Relaciones Internacionales. Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC. Córdoba.

Dhooge Catherina (2012): “Paradiplomacia y la red de MERCOCIUDADES: fortaleciendo el espacio “local” en el MERCOSUR”, en Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.

Duchacek, I. (1986): Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Westview Press, Boulder Colorado.

Fronzaglia, M. L. (2005): Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. Tesis de Maestría. UNICAMP, Campinas.

Gallo Yahn Filho, A. y Fernandes de Oliveira, M. (2006) “Capítulo 3 - Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais”. En Vigevani, T. (Coord.): Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP n° 03/12953-0. CEDEC/ PUC-SP/UNESP. Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo.

Keating, M. (2001) “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, en Revista valenciana d'estudis autonòmics, N° Extra 36. Ed. Generalitat Valenciana. Valencia.

Keohane, Robert y Nye, Joseph, eds. (1971), Transnational Relations and World Politics, Cambridge, Massachusetts, United States, Harvard University Press.

Madoery, O. (2008): Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina.

Maira, L. (2010) (ed.): La Política Internacional Subnacional en América Latina. Libros del Zorzal. Bs As.

Malé, J. P., Cors Oroval, C. y Sanz Fiallo, V. (2014): Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2. AL-LAS. Gobierno del Distrito Federal, México y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.

Mancera Espinosa, M. A. (2014) “Prólogo”. En Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2: Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.

Marx, V. (2008): Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Meirelles Ribeiro, M. C. (2008): “A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia”. Revista Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB). Vol. 10, nº 2. Brasília, IREL.

Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press, Oxford.

Naciones Unidas, (1995): “Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo”. Informe del Secretario General. Asamblea General, 50º periodo de sesiones.

Ortega Ramírez, A. S. (2012): “Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas”, en *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.

Oszlak, O. (2001). "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". I Congreso Nacional de Administración Pública. AAEAP. Rosario.

Paquin, S. (2004): *Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Région*. Presses Interuniversitaires Européennes. Bruselas

Ponce Adame, E. A. (2011) “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales” en *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Año 1, No. 1. Buenos Aires, Argentina.

Pontis Consultora (2012): *Las áreas internacionales de los municipios argentinos*, Marzo, Disponible en: <http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>

Ramos, L. (2008) “Internacionalização de cidades e gestão pública”. En *Revista O Debatedouro*. Edição 78 - 5 de janeiro de 2008.

Rodríguez, L. C. y Zapata Garesché, E. (2014) “Presentación”. En *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, número 2: *Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción*. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.

Romero, M. del H. (2004): Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona. Valparaíso.

Rosenau, J. (1990), *Turbulence and Change in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey, United States, Princeton University Press.

Salomón, M. (2007): “La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores”, en 1º Encuentro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília.

Salviolo, M. (2005): *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. ISEN. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Schiavon, J. (2010) “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México” en MAIRA, L. (ed.): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Bs As.

Vigevani, T. y Prado, D. (2010): “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil” en MAIRA, L. (ed.): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal.

Villar, A. (2007): *Políticas Municipales para el Desarrollo Económico-Social: Revisando el Desarrollo Local*. FLACSO-CICCUS. Bs. As.

Zarza, O. (2006). “Cono sur: cooperación e integración en clave local”, en *Anuario de la cooperación descentralizada*, Montevideo, OCD.

Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005) “Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”. PNUD-CARI. Buenos Aires.