

La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino

Foreign Policy and Subnational International Policy: Articulation and Experience in the Argentine Case

Mariana Calvento y Maximiliano Zuccarino

Mariana Calvento es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro de Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar

Maximiliano Zuccarino es miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: maximilianozuccarino@yahoo.com

resumen

El presente trabajo establece como objetivo analizar la influencia que la política exterior tiene sobre la participación internacional de los actores subnacionales. En primer lugar, se desarrolla brevemente la articulación conceptual de la política exterior nacional y la participación subnacional, con el objetivo de explicitar la vinculación entre ambas. Asimismo, se propone analizar hasta qué punto los actores subnacionales tienen la capacidad de influir en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior del Estado nacional del que son parte. En segundo lugar, se indaga sobre la materialización de la articulación en el caso argentino, y se señalan algunos de los procesos internos y externos que influyeron en el accionar internacional subnacional, con el énfasis puesto en la política exterior de fines del siglo XX y principios del XXI. Finalmente, se establecen las reflexiones sobre el tema anclado en el caso argentino.

summary

The work establishes the objective of analyzing the influence that foreign policy has on the international participation of subnational actors. In the first place, the conceptual articulation of national foreign policy and subnational participation is briefly developed with the aim of making explicit the link between both. Likewise, it is proposed to analyze the influence of subnational actors in the process of formulation and execution of the foreign policy of the national state. Secondly, the realization of articulation in the Argentine case is investigated, pointing out some of the internal and external processes that influenced subnational international actions, emphasizing foreign policy at the end of the 20th century and the beginning of the 21st. Finally, the reflections on the subject anchored in the Argentine case are established.

palabras clave

política exterior / política internacional subnacional / Argentina

keywords

foreign policy / subnational international policy / Argentina

Introducción

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación acreditada que se aboca al análisis de la participación internacional de los gobiernos locales en Argentina.¹ En relación con dicha línea de investigación, este artículo establece como objetivo analizar la influencia que la política exterior tiene sobre la participación internacional de los actores subnacionales² y cómo ambos niveles influyen y se condicionan mutuamente. Se entiende como niveles a “las unidades institucionales que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44), que en el presente se circunscribe al análisis del gobierno municipal argentino.

El desarrollo y creciente participación subnacional es un fenómeno contemporáneo, resultado de procesos mundiales y nacionales originados en las últimas décadas. Entre los primeros, se encuentra, por un lado, la globalización, conjuntamente con la conformación de una nueva economía, sociedad y cultura de alta complejidad que se compone de acontecimientos como la revolución científico-tecnológica y el proceso de reestructuración profunda del capitalismo, caracterizado por una mayor flexibilidad. Por otro lado, es preciso señalar la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia, que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes. Finalmente, cabe destacar los procesos de urbanización que llevaron a la concentración poblacional en urbes y ciudades de mediano tamaño (Borja y Castells, 1997), entre otros procesos que incrementaron la relevancia de lo local e influyeron sobre el accionar internacional subnacional.

Entre los internos, junto con el retorno de la democracia, el más significativo es la adopción del modelo neoliberal en la década de 1990 y la implementación de un conjunto de políticas de descentralización y de transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia el regional y local. En la década siguiente, se experimenta la crisis del modelo de desarrollo neoliberal, que implicó que los espacios subnacionales resignifiquen su papel de centro de decisión y esfera pública (Madoery, 2008), busquen atraer en sus territorios el mayor volumen de recursos y desarrollen alternativas para participar del nuevo escenario mundial.

De esta manera, la participación internacional subnacional se origina por una confluencia de procesos externos e internos que han empoderado a los municipios, no ya solo para actuar de manera crecientemente autónoma en el escenario internacional, sino que también los colocó en otra situación en relación con el Estado-Nación al que pertenecen. Esto les permitió un mayor margen de acción a la hora de plantear sus demandas e influir en las decisiones en procura de conseguir una modificación de la política exterior acorde a sus intereses. En ese sentido, el presente artículo establece como hipótesis que, en el caso argentino, la política exterior influyó sobre los grandes direccionamientos de la participación internacional de los actores subnacionales, particularmente de los municipios, a partir de lo cual estos actores han ido ganando tanto capacidad de acción exterior como un creciente grado de injerencia en las decisiones en materia de política exterior. Por

este motivo, para analizar la vinculación entre ambas dimensiones, se tomarán en cuenta diferentes cuestiones.

En primer lugar, para entender la ineludible vinculación entre la política exterior nacional y la participación internacional subnacional, se desarrolla brevemente la articulación conceptual entre ambas dimensiones del quehacer internacional de un Estado. En segundo lugar, para indagar la materialización de dicha articulación en el caso argentino, se abordan los procesos internos y externos que, en las últimas décadas, incidieron en el accionar internacional subnacional. Para ello, se hará énfasis en la política exterior de fines del siglo XX y principios del XXI, y en cómo, a su vez, la política exterior se ha visto influida por la cada vez mayor capacidad de *lobby* de los municipios, en un constante proceso de retroalimentación. En ese sentido, se establecerán los lineamientos principales que ha experimentado dicha participación internacional subnacional, enmarcada en los procesos señalados, que permiten constatar la influencia y las relaciones de ambas dimensiones.

En términos metodológicos, para ahondar en las causas de la participación internacional de las entidades subnacionales, se retomarán los lineamientos principales de la política exterior argentina en dos períodos de análisis, fines del siglo XX y principios del XXI, y se establecerán puntos de encuentro y comparación (Mahoney, 2004).

Para documentar el análisis, se recurre a diferentes fuentes. Por un lado, se recurrirá al acceso y utilización de datos censales, informes y ordenanzas, así como también discursos de autoridades nacionales, provinciales y locales. Por otro lado, se analizarán tanto libros, tesis, artículos, ponencias e investigaciones sobre la temática bajo estudio como también páginas electrónicas de las entidades gubernamentales. En ese sentido, las fuentes de información provinieron de diferentes bases de datos y de organismos como el Observatorio de Cooperación Descentralizada: Unión Europea y América Latina; la Red de Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), entre otras redes de ciudades; Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Fundación Export.ar³, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en la Provincia de Buenos Aires, entre otras.⁴

De esta manera, lo que se propone es contribuir en el debate sobre la política exterior al incorporar la consideración de otros actores, como los subnacionales. Para ello, se tiene en cuenta que “la construcción del edificio del conocimiento de la política exterior de nuestros países requiere del empleo de materiales que hasta ahora han sido muy poco o mal utilizados” (Russell, 1992: 18, citado en Colacrai y Zubelzú, 1994: 4), y se incorporan otros niveles de análisis, como los fenómenos de carácter subnacional que suelen darse en forma simultánea con la política exterior (Colacrai y Zubelzú, 1994).

La articulación conceptual de la política exterior y la subnacional

La política exterior ha sido abordada desde el campo de las relaciones internacionales, lo que ha generado un conjunto variado de definiciones. En la década de 1980, Miranda definía la política exterior como la resultante de la asociación entre

la percepción que las clases dirigentes tenían del mundo y los modos de inserción que estas clases pretendían para el Estado en el marco internacional (Miranda, 1988, citado en Miranda, 2005). En esa misma época, Perina la concebía como el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a las demandas y determinantes internos y externos (...) calculadas para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo declarado de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema (1988: 13).

Ya en la década de 1990, Russell (1990) la establece como el área particular de la acción política gubernamental proyectada al ámbito externo, frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. A su vez, abarca tres dimensiones analíticamente separables: político diplomática, militar estratégica y económica. Por su parte, Lasagna, a partir de lo planteado por Hermann, sintetizaba la política exterior como un “plan o programa diseñado a partir de objetivos o problemas y que sugiere una acción hacia actores externos” (Hermann, 1990: 5, citado en Lasagna, 1995: 391).

Más recientemente, Bologna, en función de una cita de Calduch Cervera, consideraba que la política exterior era

aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch Cervera, 1993: 4, citado en Bologna, 2010: 24).

Asimismo, Colacrai sostuvo que habría que entender la política exterior como “la suma de las relaciones externas oficiales conducidas o llevadas adelante por un actor independiente –usualmente el Estado, aunque se reconocen otros actores– que mantiene un grado de coherencia hacia el mundo exterior” (2013: 17).

En consecuencia, la mirada que subyace a estas definiciones entiende la política exterior como una política pública. Como tal, se trata de un conjunto de acciones, decisiones y omisiones que un Estado nacional establece para definir la orientación de su participación internacional y, en su definición, influye una conjunción de procesos tanto del plano interno como del externo. Por ende, para analizar la política exterior, es necesario conocer no solo el escenario donde es recibida, sino también lo que sucede en el contexto nacional en el que es generada (Lasagna, 1995), ya que las modificaciones que se produzcan en estos ámbitos repercutirán en la formulación e implementación de la política exterior (Van Klaveren, 1984).

En esta línea, es preciso señalar que los primeros trabajos que abordaron la cuestión de los orígenes internos de la política exterior aparecieron como novedad en la década de 1950, en los Estados Unidos. Enseguida fueron adoptados por la escuela europea, con Pierre Renouvin a la cabeza, quien, junto con Jean Baptiste Duroselle, acuñó en su obra *Historia de las Relaciones Internacionales* el ya fa-

moso concepto de “fuerzas profundas”, para referirse a aquellos factores causales internos que limitan y condicionan la toma de decisiones dirigidas al ámbito externo (Renouvin y Duroselle, 2000). Más allá de estos avances, el estudio de las variables internas que influyen en el proceso decisorio en materia de política exterior no halló eco inmediato en Latinoamérica en función del enfoque tradicionalmente imperante allí, que, a partir de considerar la posición “periférica” de los países de la región, otorgaba mayor relevancia al sistema internacional como principal factor explicativo de su comportamiento externo (Russell, 1990).

Sin embargo, esta concepción se ha modificado de manera paulatina, especialmente a partir de una serie de trabajos (Van Klaveren, 1984; Muñoz, 1987; Ingram y Fiederlein, 1988; Perina, 1988; Putnam, 1988; Keohane y Nye, 1989; Russell, 1990; Lasagna, 1995; Rosenau, 1997; Rittberger, 2004; Rapoport y Spiguel, 2005; Gourevitch, 2007; Alice, 2009; Actis, 2012; Schenoni y Ferrández Aztiria, 2014) que, desde la década de 1980, han tendido a otorgar un peso cada vez mayor a los factores internos en la formulación de la política exterior. Aun desde concepciones ideológicas muchas veces disímiles, corrientes como el liberalismo utilitario, el constructivismo, el internacionalismo liberal, el institucionalismo internacional, el institucionalismo neoliberal o el estructuralismo señalan la incidencia de distintas variables y actores que ejercen influencia “desde adentro”, tales como grupos de presión y de poder, élites gobernantes y socio-económicamente dominantes que responden a una serie de valores e ideología determinados, el tipo de régimen imperante (si es democrático o autoritario, esencialmente), sindicatos, prensa, opinión pública, empresas instaladas en el territorio soberano del Estado en cuestión (sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras), ONGs, agrupaciones políticas y de la sociedad civil, el propio cuerpo diplomático en función de su conformación, el Poder Legislativo (de influencia variable en el proceso de acuerdo a los atributos otorgados en los textos constitucionales) y, finalmente, los *actores subnacionales*. Todo ello ha confluído en la necesidad de considerar la política exterior, de acuerdo con lo dicho, como una política pública análoga a las demás, que es “la proyección externa de su modelo político-institucional y económico-social interno y una pieza indispensable para consolidar el mismo” (Araya, Nicolao y Herrero, 2015: 81).

En la actualidad, el contenido y la incidencia de la política exterior atraviesa diferentes procesos de redefinición, producto de las características que adquiere el sistema internacional, que desdibujan las fronteras entre lo externo y lo interno. Esto lleva a que “muchas actividades gubernamentales que tradicionalmente han tenido un carácter preferentemente doméstico hoy tienen una destacada dimensión externa. Asimismo, los temas y problemas que suscitan la preocupación exterior de los Estados se han diversificado” (Lasagna, 1995: 391), y se ha incorporado la participación e influencia de un conjunto heterogéneo y diversificado de sectores y actores que permite la introducción de los actores subnacionales en estas temáticas.

En ese sentido, en las últimas décadas del siglo XX, 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 estimuló la aparición de diversos espacios de interacciones transnacionales, supranacionales y subnacionales. Asimismo, supuso la multiplicación de nuevos actores en la esfera mundial –entre ellos, los gobiernos locales–, que proyectan sus intereses y ejecutan acciones en el exterior. De esta manera, se dio un paso fundamental con la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del Estado nacional (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003).

Por consiguiente, la política exterior fue perdiendo el carácter centralizado que históricamente tuvo (Maira, 2010). El juego se abrió y se facilitó la participación de otros actores y esferas, como la subnacional. Esto marcó el paso de un concepto basado en la idea de la política exterior construida exclusivamente por un gobierno a una noción que involucra a un conjunto de nuevos actores (Bueno, 2010). En ese sentido, para Jiménez Grotter y Peresutti (2013), la política exterior no solo estaría determinada por los acontecimientos internacionales, sino también por eventos y actores internos que “coexisten” con los Estados nacionales y con quienes mantiene una necesaria interrelación, como son los Estados subnacionales, lo que lleva a que se condicionen mutuamente. Por este motivo, Colacrai y Zubelzú entienden que “la inserción del Estado a nivel sistémico, le impone cambios a aquél y condiciona su rol, que –a veces por inacción y otras por elección de abrirse al mundo– favorecen la acción de los actores subnacionales en la arena internacional” (1994: 4).

Así, el nuevo protagonismo y participación en el quehacer internacional de las entidades públicas subnacionales complementa y, a su vez, se ve influenciado por la actividad de los gobiernos centrales (Maira, 2010). Del mismo modo lo reafirma Russell (2010), cuando señala la creciente relevancia que los estudios internacionales otorgan a la existencia de una coordinación constructiva entre la diplomacia nacional y la subnacional. En ese sentido, Colacrai y Zubelzú reconocen que

si bien estos actores subnacionales no fijan el contenido de la Política Exterior –es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado– tienen posibilidades de influir en el cómo ya que, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión (1994: 4).

Por este motivo, se considera que se establece una vinculación de doble vía en la que, por un lado, el Estado nacional, a través de su política y los tratados que concluye, influye e incide sobre las instancias subnacionales y, por otro, las iniciativas de los actores subnacionales en el frente internacional pueden a su vez afectar el manejo nacional de las relaciones internacionales (Zubelzú, 2008).

El accionar internacional de estos actores fue designado con diferentes conceptualizaciones⁵, entre las cuales se subraya el término paradiplomacia, utilizado en términos genéricos como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007). Se transformó en el concepto de mayor utilización en el campo, debido a las obras pioneras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990). Según Fronzaglia, el concepto refiere al “conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales (...) conforme a su grado de autonomía y que pueden

ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional” (2005: 50).

Pese a los avances alcanzados con el concepto, se establecen ciertas críticas a la conceptualización de la paradiplomacia. Con esta teoría se visibiliza el accionar internacional de los actores subnacionales, que son agrupados bajo un conjunto heterogéneo de entidades como, por ejemplo, gobiernos locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, y de realidades contextuales igualmente disímiles, al utilizarse de manera indistinta para casos europeos, norteamericanos y latinoamericanos.

En ese sentido, diversos estudios se concentran, principalmente, en los actores gubernamentales (gobiernos provinciales, regionales, municipales), donde se detecta un notable desarrollo en el análisis de la temática, en su descripción y caracterización (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Philippart, 1998; Keating, 2001; Fronzaglia, 2005; De Marsilio, 2006; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Vigevani y Prado, 2010; Malé y Cors Oroval, 2013; Zeraoui, 2016; Schiavon, 2020, entre otros). Sin embargo, como señala Zeraoui, “la mayoría de las obras se enfocan a describir el proceso, no a explicarlo, menos aún en buscar un fundamento conceptual” (2011: 64).

A su vez, prevalece el enfoque paradiplomático tradicional, según el cual se considera que el accionar internacional de los actores subnacionales está condicionado negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política, que lo lleva a internacionalizarse sin intervención, e incluso, en contraposición con el Estado nacional. Esta mirada deviene de los casos paradigmáticos que originaron la temática, como los procesos de reivindicación territorial de Québec y Cataluña, que fueron analizados, entre otros, por Michael Keating (2001) en la utilización de las relaciones internacionales para la búsqueda de mayores grados de autonomía, e incluso con el objetivo de obtener su independencia.

De esta manera, se reconoce el avance experimentado en el campo de las relaciones internacionales al incorporar en el análisis el accionar de una gran multiplicidad de actores. No obstante, las conceptualizaciones y teorías establecidas sobre la temática de la inserción de los actores subnacionales, desde sus orígenes y en su posterior utilización, se perciben desajustadas de la realidad socio-económica y política que desde hace una década atraviesan dichos actores.

Particularmente, se considera que no se encuentran en armonía con el marco constitucional argentino, donde se habilita la participación internacional subnacional, aunque subordinada a las prioridades y objetivos del Estado nacional. De esta manera, se refuta la presunción de un accionar conflictivo e incluso autonomista como eje o motivación de la vinculación internacional de los actores subnacionales argentinos. Sumado a ello, Zubelzú plantea que el concepto de paradiplomacia “puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural –el argentino– en el que el prefijo tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal” (2008: 36).

Por ello, en base a los planteos precedentes, y en función del resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo (Calvento, 2015, 2019 y

2020, entre otros), en el presente trabajo se sostiene que el accionar internacional de estos actores se encuentra materializado a través de la política internacional subnacional⁶, 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, y se encuentra encuadrada dentro de la política exterior desarrollada por el Estado nacional.

Esta noción comprende tres dimensiones que operacionalizan y sistematizan la política internacional subnacional: unilateral, bilateral y multilateral. Estas dimensiones incluyen las numerosas experiencias reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubelzú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2004; Natalizio, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Colacrai, 2013; Malé, Cors Oroval y Sanz Fiallo, 2014; Fernández de Losada y Romero, 2016; Zeraoui, 2016; Carignani Sardoy, 2017, entre otros) y contemplan un conjunto de estrategias que desarrollan los actores subnacionales en el ámbito regional y global. Estas dimensiones contienen herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales que permiten demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer dichos actores, al plasmar la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional. Estas acciones y estrategias desplegadas en el ámbito exterior son pertinentes al campo de las relaciones internacionales, ya que, al estar subordinadas al Estado nacional, amplían las vinculaciones del país, modernizan el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integran el desarrollo local al contexto internacional.

En suma, los conceptos de política exterior y política internacional subnacional se vinculan a dos niveles de gobierno en el plano internacional, complementarios entre sí: mientras se entiende que fijar el contenido de la política exterior es tarea exclusiva del Estado nacional, la política internacional subnacional es desarrollada para satisfacer las necesidades locales, en el marco de aquella estrategia nacional (Calvento, 2015, Araya y Herrero, 2015). Asimismo, aun si se marcan las diferencias entre ambas, se sostiene la íntima relación e interdependencia que existe, lo que lleva a cuestionarse sobre el grado de incidencia que tiene una sobre otra.

En este sentido, cabe analizar también hasta qué punto los Estados subnacionales tienen la capacidad de influir en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior del Estado nacional del que son parte. De acuerdo con Zubelzú (2008), los actores subnacionales pueden comportarse a partir de cuatro tipos de acciones: propias, coordinadas, de *lobby* y concertadas. En cuanto a las propias, serían el equivalente al accionar paradiplomático, por lo que quedan fuera del ámbito de nuestro interés, mientras que las coordinadas y concertadas refieren a aquellos casos en que las unidades y el gobierno nacional –negociación mediante– actúan de forma conjunta y consensuada. Las acciones de *lobby*, por su parte, son las que más interesan a los fines del presente trabajo, ya que implican un ejercicio de presión por parte de los actores subnacionales sobre el gobierno central en función de sus intereses, sea con un fin de inserción externa o en la búsqueda de adaptar el rumbo o las prioridades de la política exterior acorde a sus expectativas e intereses. El éxito

o fracaso en dicha empresa dependerá en gran medida de los recursos y herramientas disponibles por parte del gobierno subnacional en cuestión, a saber: capacidad de negociación, poder político y sintonía con el gobierno nacional, búsqueda de potenciales inversores, capacidad de instalar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación, entre otros (Zubelzú e Iglesias, 2005).

No obstante, no siempre resulta sencillo conciliar tales intereses (nacionales y subnacionales) y mantener en la práctica una división funcional de tareas entre el Estado-Nación y los actores gubernamentales. Esto complejiza y dificulta enormemente el proceso decisorio, que se ve así fragmentado, y reduce el grado de coherencia de la política exterior resultante. De lo que se trata, pues, según Russell (2010), es de lograr una coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la subnacional. Esto tiene como objetivo evitar duplicaciones y voces disonantes, transmitir información, generar confianza, contribuir a una mejor preparación profesional de los “paradiplomáticos” y aprovechar la ventaja comparativa que surge del conocimiento directo del otro y de los problemas locales por parte de los actores estatales subnacionales en los asuntos transfronterizos. Este fenómeno de acercamiento y actuación complementaria entre ambas esferas (nacional y subnacional), sostiene el autor, se observa cada vez con mayor frecuencia a causa de la creciente renuncia del Estado-Nación a retener el monopolio de funciones y temas que han sido considerados, en términos tradicionales, como exclusivamente propios. Esto se ha traducido, en las últimas décadas, en toda una serie de políticas públicas, tales como la creación de agencias de desarrollo regional, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte a través de la frontera de dos o más Estados, la regeneración medioambiental en espacios compartidos, la creación de parques tecnológicos o la promoción de la colaboración para la investigación entre firmas y universidades, entre otras iniciativas (Cornago Prieto, 2010).

No obstante, más allá de estas acciones –coordinadas y/o concertadas, según el esquema propuesto por Zubelzú–, las relaciones entre uno y otro nivel de gobierno se plasman también, como se ha dicho, en la capacidad de influencia de los Estados subnacionales sobre los gobiernos centrales a fin de que estos últimos incorporen algunas de sus demandas en el diseño e implementación de la política exterior. Tal injerencia puede manifestarse de diferentes maneras o asumir formas diversas, y el momento más propicio para su manifestación es una coyuntura de búsqueda de consenso interno por parte del gobierno nacional a fin de adoptar medidas o emprender negociaciones en el ámbito internacional (Cornago Prieto, 2010). Otra instancia adecuada, en este sentido, es la posibilidad de ejercer presión legislativa a la hora de tratar asuntos de esta índole, si se tiene en consideración que, en muchos países –entre ellos la Argentina–, el Congreso está constituido por legisladores (senadores en este caso) que representan en la Cámara y en forma directa los intereses de sus respectivas provincias.

De lo anterior se deduce que la incidencia de los Estados subnacionales en la formulación de la política exterior no resulta de un proceso espontáneo ni, mucho menos, anárquico, sino que, por el contrario, se da en respuesta al poder de nego-

ciación que *de facto* han adquirido en las últimas décadas. En consecuencia, los Estados nacionales han establecido diversos mecanismos legales e institucionales a fin de regular y dar cuenta de esta situación, así como del rol crecientemente preponderante desempeñado por los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales. El próximo apartado está dedicado al análisis de ellos, en busca de indagar en qué medida la política exterior de un Estado –el Estado argentino, en especial– influye en la formulación y aplicación de la política internacional subnacional y su interrelación.

La articulación de la política exterior y la política subnacional en Argentina

Las estrategias de participación internacional llevadas a cabo por los Estados subnacionales tomaron impulso en los años noventa, cuando el contexto internacional estaba marcado, entre otros procesos, por la globalización, el fin de la Guerra Fría y la consecuente hegemonía de Estados Unidos. En ese marco, el pensamiento neoliberal se constituyó como la corriente de mayor consenso entre los sectores e instituciones internacionales influyentes.

Del mismo modo, se atraviesa un contexto nacional caracterizado por la implementación de un modelo económico neoliberal que involucró, entre otras medidas, la privatización de servicios públicos, la desregulación económica, la reforma del Estado, la apertura económica y el plan de convertibilidad (Colacrai y Zubelzú, 1994; Corigliano, 2003; Rapoport y Spiguel, 2005; Calvento y Colombo, 2016). De esta manera, se estructuró una política exterior⁷ que respondió a la necesidad de garantizar recursos para dicho modelo a través de la inserción en mercados internacionales, la intensificación de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros, que se tradujo en una estrecha relación con Estados Unidos, Europa y los organismos financieros internacionales (Colacrai y Zubelzú, 1994; Araya y Herrero, 2015) y una integración fundamentalmente económica-comercial con Brasil y los países vecinos del Cono Sur (Corigliano, 2003).

Estas cuestiones, entre otras, constituyeron el marco en el cual debe entenderse el rol que se otorgó a los Estados subnacionales a nivel internacional en la década de 1990. El neoliberalismo potenció su accionar internacional, materializado a través de procesos de descentralización, lo que conllevó que les fueran transferidas competencias en ámbitos sociales y educativos. Este hecho los situó en un nuevo escenario que rediseñó sus roles y estrategias de intervención. Dado el gran déficit fiscal público y la priorización del pago de la deuda externa, se suspendieron y eliminaron los regímenes que favorecían el desarrollo de provincias y municipios. Estos procesos en conjunto imprimieron a las iniciativas locales características defensivas y reactivas (Arocena, 2001; Madoery, 2008; Cravacuore, 2009), como sucedió con las políticas de participación internacional a las que se alentó para la búsqueda de fondos externos en un contexto de crisis y frente a las políticas de ajuste fiscal del Estado nacional.

Asimismo, debido a que la economía globalizada atravesaba una etapa de expansión de flujos de inversiones y de capitales, los gobiernos municipales consiguieron en estos años asistencia y financiamiento de la Unión Europea, el Ban-

co Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo a través de proyectos de cooperación internacional alentados, entre otros, por la política exterior señalada. Este proceso influyó en la conformación de 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 Unión Iberoamericana de Municipios (UIM), en 1991, así como las redes financiadas por el denominado Programa URB-AL de la Unión Europea, el cual fue creado en 1995 para fomentar la cooperación horizontal entre las comunidades europeas y latinoamericanas. Además de los vínculos multilaterales, los gobiernos locales generaron acuerdos bilaterales, como los hermanamientos de ciudades⁸, principalmente entre ciudades de América Latina y Europa (Malé y Cors Oroval, 2013).

Lo expuesto hasta aquí señala que las estrategias multilaterales y bilaterales de vinculación internacional llevadas a cabo por los Estados subnacionales tomaron impulso en los años noventa, cuando debieron buscar financiamiento e inversiones en el exterior, en un contexto internacional y una política exterior nacional que promovían estas acciones, ya que estaban caracterizados por la intensificación y atracción de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros.

De esta manera, los gobiernos municipales comenzaron a proyectarse al mundo a través de la participación en redes internacionales y programas, o mediante la forma de acuerdos de cooperación que les ofrecieron financiamiento. Esta tendencia se vio reforzada por los cambios establecidos tanto a nivel normativo, a partir de la reforma constitucional del año 1994, como institucional.

En ese sentido, normativa e históricamente, la política exterior del país fue postestad exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional que, a través de distintas leyes y, principalmente, de la Constitución Nacional, ha visto materializada su autoridad en temáticas de relaciones exteriores. Sin embargo, con la reforma constitucional en el año 1994, llevada adelante en el contexto interno y externo señalado, las atribuciones sobre el relacionamiento exterior del país experimentaron diferentes modificaciones y abrieron un nuevo camino en la temática de las relaciones exteriores de las entidades subnacionales.

Según el informe “Programa Provincias y Relaciones Internacionales” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la reforma tuvo, entre sus propósitos, “modificar el predominio de la centralización que se ha venido cristalizando, al fortalecer las atribuciones de las provincias” (Zubelzú, 2004: 7), y habilitar, por ejemplo, en términos formales a que las provincias puedan realizar actividades de participación internacional. Así, el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 establece la novedad de poder celebrar convenios internacionales por parte de las entidades subnacionales, tal como se expresa en el texto:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean in-

compatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (CN, 1994).

Según Natalizio, la modificación del artículo 104 de la Constitución de 1853, que por la nueva numeración termina por convertirse en el artículo 124, “se instituyó como el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales facultados para desempeñarse internacionalmente” (2007: 51). De esta manera, la reforma en relación con esta temática alteró la lógica centralista del federalismo y apuntaló el rol de las provincias (Carbajales y Gasol, 2008); institucionalizó prácticas que se llevaban a cabo, e incluso reafirmó reformas constitucionales provinciales establecidas⁹; y le dirigió al poder constituyente de cada una de las provincias la facultad de asegurarle capacidad de actuación internacional a sus municipios.

Asimismo, el artículo 124 habilitó y a la vez limitó el accionar de los actores subnacionales, ya que las estrategias que se desarrollaran debían ser compatibles con la política exterior de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional, no afectar las facultades delegadas al gobierno federal y no involucrar el crédito público de la Nación. En ese sentido, normativamente se explicita la vinculación entre la política exterior y la subnacional, al entender que la última no debe ser incompatible con la primera, lo que marcaría la influencia directa de una sobre la otra. Además, como lo explica De Marsilio, la innovación en el texto constitucional en la temática de la inserción internacional subnacional “es que el Estado federal otorga al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional”, dentro de los límites constitucionales, autorizando a las provincias y “dejando en libertad a los municipios y regiones, para actuar internacionalmente con respaldo jurídico en la Constitución” (2006: 8; 11). Así, la Constitución Nacional estableció la posibilidad de que las provincias celebren convenios internacionales y “reconoció y vigorizó la autonomía de los municipios, cuestión que impactó de manera directa en la factibilidad de su internacionalización” (Oddone, Pizarro y Trebucq, 2020: 54).

Estos cambios experimentados en el plano normativo reforzaron transformaciones que tenían lugar a nivel institucional, particularmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que permitieron dar cuenta de un proceso de inclusión de los espacios subnacionales en temáticas internacionales, así como la injerencia de la política exterior nacional en su accionar. Las transformaciones hacia el interior de dicha institución fueron enmarcadas por la Ley 24.190 del año 1993, en la cual, en relación con la temática, se estableció un conjunto de atribuciones que implicaban que sería “la encargada en coordinar las acciones que en materia de política exterior realizaran las autoridades nacionales y subnacionales (provinciales y municipales)” (Zubelzú, 2004: 142).

Para las cuestiones relativas a las entidades subnacionales, se creó la Dirección de Asuntos Federales, bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, que tiene a su cargo “canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales” y “asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las pertinentes de la Cancillería, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés” (Dirección de Asuntos Federales y Electorales, 2010: 2), entre otras funciones.

De esta manera, en la década de 1990, desde el plano político, normativo e institucional se incorporó la participación subnacional y se incidió sobre sus grandes direccionamientos. Se estableció principalmente una vinculación bilateral y multilateral con la región europea. Así, por ejemplo, en términos bilaterales se presentaron diversos casos de hermanamientos de ciudades y de provincias, según datos de la Dirección de Asuntos Federales, entre diferentes gobiernos provinciales y municipales argentinos y extranjeros (Cafiero, 2008). De estas experiencias pueden extraerse datos significativos, como que la mayoría se encuentran concentrados en las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y que prevalecen aquellos realizados por los municipios (78%) frente a los que establecen los gobiernos provinciales (22%). En términos generales, las unidades subnacionales con las que se han establecido la mayor cantidad de hermanamientos pertenecen a Europa y América Latina; ambas regiones concentran más de 60% de estas experiencias. En cuanto a los países, en el período es relevante el caso de las ciudades y regiones italianas, con claro predominio, al alcanzar cerca del 45% del total de los hermanamientos, y las españolas, aunque estas últimas han desarrollado un papel más limitado (menor a un 10%). En cuanto a los multilaterales, se registra la participación tanto en redes regionales como globales. Dentro de las últimas, predomina la participación en las redes del programa URB-AL, que tuvieron una destacada incidencia sobre los gobiernos municipales argentinos (URB-AL, 2008).

Por su parte, durante la primera década del nuevo milenio se produjeron modificaciones impulsadas por las características del contexto internacional y regional. Así, en términos económicos, luego de las crisis económicas internacionales, regionales y nacionales experimentadas en la década de 1990 y principios del siglo XXI, la coyuntura era altamente positiva, entre otras cuestiones por las elevadas tasas de crecimiento y el alza en los precios de los principales *commodities*. Por su parte, en términos políticos, el contexto internacional post-11 de septiembre de 2001 también era propicio para América Latina, al no encontrarse entre las prioridades de Estados Unidos en materia de seguridad, lo que permitió que países como la Argentina tuvieran mayores márgenes de maniobra a nivel internacional (Vaddel, 2006; Araya y Herrero, 2015). Esta situación se vio complementada por una creciente coincidencia de liderazgos políticos con los países de América del Sur, que confluyeron en iniciar un nuevo ciclo en la integración regional.

Beneficiados por este contexto, y debido a las consecuencias económicas y sociales de las políticas neoliberales, los gobiernos nacionales del período se “inscribieron dentro de la tendencia neo-desarrollista vigente en Sudamérica a partir de la primera década del siglo XXI, intentando favorecer un desarrollo nacional de base industrial” (Busso, 2016: 148). En consecuencia, dichos gobiernos desarrollaron una política exterior¹⁰ orientada a la inserción económica y la diversificación de mercados; a la política regional; a las negociaciones en torno a la salida del *default*; a la búsqueda de autonomía (Vaddel 2006; Simonoff, 2009; Busso, 2016); y, en relación con la temática, al impulso a la cooperación estratégica, especialmente con la región latinoamericana. Este último proceso fue acompañado por una modificación en la modalidad de cooperación internacional, ya que la Cooperación Norte-Sur, que fuera preponderante en los años previos, perdió significancia frente a la Cooperación Sur-Sur y la triangular. En todo ello incidió también la crisis desatada en 2008, que alcanzó rápidamente dimensiones globales y 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, lo que implicó que quedara fuera de la asistencia para el desarrollo.¹¹

Asimismo, en este período se reforzaron los espacios de cooperación regional generados por los Estados subnacionales, por ejemplo, mediante la creación en 2004 e institucionalización en 2007 del Foro de Municipios, Estados 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. Pese a las limitaciones de dicha instancia (Vigevani y Prado, 2010; Paikin, 2012; Ventura y García Fonseca, 2012; Dhooge, 2012), su constitución es valorada positivamente porque permitió instalar la dimensión local en la agenda del Mercosur (Fernández de Losada y Romero, 2016).

Frente a este escenario, los gobiernos nacionales establecieron como objetivo promover la federalización de la política exterior argentina (Zubelzú, 2004), e incorporaron la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de dicha política, para que haya mayor control, coordinación y armonía en los diversos niveles del Estado (Araya y Herrero, 2015). Es así como el gobierno de Néstor Kirchner estableció como uno de los objetivos de su gobierno perseguir “la federalización de la política exterior argentina, esto es, instrumentar la creciente participación de las Provincias, Municipios y Regiones, y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en las acciones de política exterior” (Memoria detallada del Estado de la Nación, 2004, citado en Zubelzú, 2004: 25), política que se sostuvo durante el período 2007-2015.

Esta línea de acción se manifestó mediante la creación y el fortalecimiento de programas dedicados a fomentar la cooperación internacional y promover el comercio exterior, en organismos del Estado nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto¹², el Ministerio del Interior y Transporte¹³, así como en

articulación con los gobiernos provinciales, como el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.¹⁴ De esta manera, las unidades subnacionales que buscaran la inserción internacional serían contenidas y acogidas por el Estado, con el objetivo de que las acciones externas fueran complementarias a las políticas nacionales de inserción internacional. En ese sentido, en el caso argentino puede verse cómo los actores subnacionales ejercitan la acción externa, donde el gobierno federal alienta contactos con otros actores a través de su participación en misiones internacionales y en programas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina (Carignani Sardoy, 2017).

Este aval por parte de diferentes dependencias de Cancillería y de otros organismos nacionales significa el reconocimiento de la importancia de la participación internacional de las entidades subnacionales, ya que a través de ellos se materializa la política exterior. Muchas de ellas fueron creadas en la década de 1990, y han variado sus perfiles y objetivos a principios del siglo XXI, para plasmar en cada etapa la articulación con los lineamientos de la política exterior, los cuales influyen sobre la actuación internacional de los actores subnacionales.

Esta tendencia se puede observar en la encuesta realizada por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior, la cual muestra que en 2003 solo 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. Por su parte, hacia 2006, la mayoría de las provincias y de los municipios relevados tenían en marcha programas de promoción de exportaciones (Vicchi, 2006).

En coincidencia, un trabajo referido a las ciudades de Argentina publicado en el año 2012 muestra que la política internacional es un fenómeno bastante reciente, ya que un gran porcentaje (60%) de oficinas municipales dedicadas al tema se conformó a partir del año 2003 (Pontis Consultora, 2012), de manera simultánea con el impulso dado en el período a la federalización de la política exterior.

Por estos motivos, en este período también podemos constatar la influencia nacional sobre la política internacional subnacional. Por ejemplo, en relación con las estrategias de carácter unilateral, donde se contemplan herramientas locales que impulsan el comercio exterior, entre otras, se corrobora que este tipo de estrategias son organizadas de manera conjunta y financiadas por organismos nacionales de promoción de las exportaciones, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Fundación Exportar. En ese sentido, algunos de los municipios que realizan actividades de comercio exterior en la provincia de Buenos Aires son Laprida, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, San Martín, Lanús, Rauch, General Pueyrredón, Morón, Lomas de Zamora, Maipú, Bahía Blanca, Junín y Tandil. Este último caso puede citarse como ejemplo, al advertirse a partir de 2003 su participación en misiones comerciales e institucionales que apuntan a países latinoamericanos (Chile, Brasil, México, Venezuela y Paraguay) y que fueron organizadas por instituciones locales en conjunto con organismos provinciales y nacionales (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Producción del Gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Programa Pro-Argentina de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de

Economía de la Nación), lo que materializa la vinculación entre las esferas de la política exterior y la subnacional.

Por otro lado, en términos bilaterales una tendencia que se reafirma, según datos de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (2010), durante la década de 2000 es que se produjo un notorio incremento de los hermanamientos con países de la región, en especial con Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay, en consonancia con la resignificación de la integración regional y el impulso a la cooperación Sur-Sur.

Por último, dentro de las estrategias multilaterales, que se presentan bajo el formato de redes, la participación de los actores subnacionales argentinos ha sido caracterizada, en los años noventa, por la incursión principalmente en redes europeas y regionales. Desde principios del siglo XXI, estas redes son las que han adquirido mayor relevancia. Se evidencia que la Red de Mercociudades es el espacio de mayor participación de este tipo de estrategias, y que ha permitido fortalecer el rol internacional de los gobiernos municipales. La Red fue creada en el año 1995, por fuera de la estructura institucional del Mercosur, y a través de ella las ciudades reclamaron por el ejercicio de un papel activo y separado respecto de los gobiernos nacionales en competencias relacionadas con la integración regional (Dhooge, 2012). Su éxito como espacio de cooperación se evidencia en el hecho de que, al momento de su fundación, estaba conformada por 12 ciudades (mediados de la década de 1990), mientras que en la actualidad posee más de 300 ciudades asociadas. Además, se ha constituido en una red que ha mantenido su vigencia a lo largo de los años y ha realizado un trabajo continuo a través de las Unidades Temáticas y del acompañamiento de la Secretaría Técnica Permanente, ubicada en la ciudad de Montevideo.

En el caso argentino, influenciado por el impulso dado a la federalización de la política exterior, así como por otros factores regionales e incluso propios de los gobiernos municipales, el incremento en la participación ha sido destacado, ya que al presente el número de ciudades miembro del país supera los 130, entre las que se encuentran, por la provincia de Buenos Aires, Avellaneda, La Plata, Bragado, Mar del Plata, Necochea, Olavarría, Bahía Blanca, Pergamino, Tandil, Junín y Azul, donde el mayor porcentaje de ingresos se dio a partir del año 2003.¹⁵ Asimismo, se reconoce la incidencia de la Red de Mercociudades en la política regional y la mutua influencia con la política exterior de los países, ya que la constitución del mencionado FCCR es considerado, desde la Red, como un logro de su acción y la respuesta a sus reclamos de visibilidad y participación en el bloque regional (Granato y Oddone, 2007).

En suma, tanto a fines del siglo XX como a principios del siglo XXI se vislumbra la influencia que la política exterior nacional ha tenido en los principales lineamientos de la política internacional subnacional. Entendemos que no ha sido el único factor que ha incidido, pero su relevancia es para resaltar. Así, pueden distinguirse grandes tendencias sobre el impulso a la participación internacional de los Estados subnacionales de Argentina en la década de 1990 y su reorientación y profundización en las primeras décadas del siglo XXI.

Ahora bien, en simultáneo a este proceso, se ha dado también una creciente incidencia de los actores subnacionales en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior, la cual responde, entre otras causas, a la creciente presión ejercida por diversos agentes sociales (asociaciones de productores y empresarios o sindicatos sectoriales) para que los gobiernos intermedios defiendan también en el exterior sus intereses, lo que los lleva a reclamar cada vez más la atención de las Cancillerías.

En este sentido, dos casos paradigmáticos, vinculados a la cuestión medioambiental, mencionada como una de las temáticas que aparecen de forma más recurrente en la agenda conjunta Estado Nacional-Estados subnacionales. Uno de estos casos fue el de las fábricas Ence y Botnia (pasteras) autorizadas para ser instaladas en territorio uruguayo, que derivó en el reclamo de la provincia de Entre Ríos y la consiguiente intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, y desembocó en un conflicto diplomático que se extendió entre 2005 y 2010. El segundo caso es el de la mina aurífera binacional Pascua Lama, localizada entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Atacama, que desde el año 2000 es denunciada por la contaminación del medio ambiente, a pesar de lo cual continúa funcionando merced a las inversiones de la minera internacional canadiense Barrick Gold. Tal como analiza Bueno (2010 y 2013), en ambos casos se puede visibilizar la injerencia de actores subnacionales y no estatales, que construyeron un poder que perforó el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, y lograron influir sobre ella.

Otro ejemplo en el cual se evidencia la creciente influencia de los Estados subnacionales en la conformación de la agenda de política exterior, en el caso argentino, es el de los comités de frontera o comités de integración argentino-chilenos. Según Colacrai (2013), estos comités conforman un esquema jurídico-político que posibilita a provincias y municipios conectarse con el país vecino a partir la regulación del tránsito fronterizo de todo tipo y del estímulo del desarrollo del área con iniciativas de integración, con la incorporación de nuevos temas en función de sus necesidades. Es en este punto, fundamentalmente, cuando se da el intercambio y el planteo de demandas al gobierno central para que las acompañe y favorezca su concreción, actuando incluso en ocasiones como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias. De este modo, la relación bilateral argentino-chilena se ha visto enriquecida merced de las iniciativas provenientes del nivel subnacional, lo cual fue recogido en la letra del Tratado de Maipú, firmado por las presidentes Michelle Bachelet y Cristina Fernández en octubre de 2009. La puesta en vigor del Tratado produjo resultados visibles, como las reuniones de gobernadores y autoridades regionales en abril de 2011, tema que ha sido reconocido y jerarquizado en la Reunión Cumbre de Presidentes realizada en Santiago en marzo de 2012 (Colacrai, 2013).

En definitiva, tras lo expuesto y trabajado en las páginas precedentes, podría decirse que los sucesivos gobiernos nacionales, desde la década de 1990 hasta la actualidad, aún en diferentes contextos y con objetivos también distintos, se propusieron promover una federalización de la política exterior argentina,

al incorporar la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de dicha política (Araya y Herrero, 2015). Sus resultados, concluimos, están a la vista, y demuestran el dinamismo creciente de esta relación mutuamente satisfactoria entre el Estado nacional y los Estados subnacionales.

Reflexiones finales

El análisis de la articulación y vinculación de la participación internacional de los actores subnacionales y de la política exterior, focalizado en el caso argentino, permitió poner en consideración procesos novedosos y recientes que atraviesan a dichas políticas. En ese sentido, la revalorización de lo local no debe entenderse como el fin del Estado-Nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y, por tanto, como la reformulación de la relación entre las distintas escalas de organización política.

Justamente, el abordaje de la política exterior y de la política internacional subnacional permitió delinear la vinculación entre ambas. Resulta importante comprender que esta influencia es recíproca y dinámica, por lo cual no permanece constante y equilibrada. Se advierte, en el caso argentino, el creciente estímulo normativo, institucional y político a la participación internacional subnacional, que marca la relevancia del rol otorgado a dichos actores.

Este proceso se desarrolla a partir de los años noventa y en las décadas siguientes, en las que también se producen modificaciones en la orientación dada a la temática desde la política exterior. En estas últimas décadas, por tanto, se comprueba el impulso y desarrollo en la participación internacional subnacional a través del conjunto de estrategias desarrolladas. Estas estrategias fueron sistematizadas en el presente trabajo bajo el concepto de política internacional subnacional, en el cual se incluyen aquellos vínculos que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales, con la finalidad de generar, principalmente, vías de promoción y cooperación económica, política, cultural, técnica, entre otras. Dicho concepto sintetiza un conjunto de instrumentos unilaterales, bilaterales y multilaterales que permiten visibilizar la diversa trama de relaciones que establecen los gobiernos municipales, proponiendo una perspectiva alternativa a la realizada en los estudios del campo.

Estas afirmaciones motivan dos observaciones. La primera alerta sobre la necesidad de continuar el relevamiento de datos empíricos actualizados que permitan corroborar el desempeño en el plano internacional de los actores subnacionales y ahondar sobre las variaciones que han experimentado en los últimos tiempos y en su grado de incidencia en el proceso de formulación de la política exterior. En ese sentido, resulta importante avanzar en el análisis de los últimos años, a fin de relevar la existencia de modificaciones trascendentes a nivel internacional, regional y nacional. A partir de 2015, y con el ascenso de un gobierno de signo político diferente —de tendencia liberal y, en consecuencia, menos estatista, es decir, más proclive a la descentralización de funciones por parte del Estado Nacional—, se percibió un escenario de cambio en la política exterior y en la inserción internacional del país, en el marco de un escenario internacional de crisis económica, que

derivó en modificaciones en las dependencias encargadas de la temática subnacional. Este hecho llevaría a la necesidad de analizar sus alcances e incidencia sobre la política internacional subnacional y en los procesos de coordinación y concertación entre esta última y la política exterior. La segunda cuestión está vinculada a la importancia de continuar la reconceptualización de estos procesos, con el objetivo de transitar desde estudios descriptivos a estudios explicativos, que ahonden en el análisis de los procesos en los cuales se genera e implementa tanto la política exterior como la política internacional subnacional.

De esta manera, entre las causas que inciden sobre la participación internacional, se incorpora a la política exterior como causa necesaria –pues influye sobre el curso de acción subnacional– aunque no suficiente, ya que, ante una misma política exterior, algunos gobiernos locales la retoman y otros no. Esto se constata en la cantidad de hermanamientos, de miembros de redes de ciudades, de participación en misiones comerciales, registro que no se encuentra presente en todos los municipios argentinos. En conjunto con otras dimensiones contextuales, esta variable permite entender el escenario en el que los gobiernos subnacionales actúan, pero para comprender la variación en su accionar resulta ineludible analizar aspectos relativos a los gobiernos municipales, los recursos y las capacidades locales que inciden en su internacionalización y, a su vez, en una relación de retroalimentación, en el proceso de formulación de la política exterior, especialmente en función de su capacidad de *lobby*. Todo ello refuerza la necesidad de analizar el proceso de internacionalización subnacional como resultado de la conjunción de factores externos e internos.

Referencias

1. El presente trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación aprobado por el PI-ME (Cod. 03/D316), desarrollado en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC).
2. El uso del vocablo subnacional no es unánime, ya que en otros estudios se considera que “si bien el término ‘entidades subnacionales’ es utilizado por gran parte de la literatura (particularmente latinoamericana) preferimos la expresión ‘entidades subestatales’ para respetar la distinción entre estado y nación” (Romero, 2004: 48). Sin embargo, según Zubelzú, el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque señala que “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-Nación’ [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto” (2008: 36).
3. Actual Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional.
4. En el marco del proyecto PICT-2013-0448 (ANPCyT), se llevó adelante el trabajo de campo en el período 2014-2015, que involucró la realización de entrevistas a referentes claves de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires.
5. Para un desarrollo exhaustivo de estas definiciones y sus limitaciones, consultar Calvento, Herrero y Lorenzo (2014).
6. Término referenciado por primera vez para América Latina en la obra de Luis Maira (2010).
7. Fue conocida bajo la denominación de “relaciones carnales” con los Estados Unidos, según la interpretación de los dichos, en 1996, del entonces canciller Guido Di Tella, sustentada teóricamente por la idea de “realismo periférico” elaborada por Carlos Escudé (1992).
8. Los hermanamientos se producen por algún motivo de similitud o cercanía de objetivos, caracterís-

ticas de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socioculturales, 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.

9. Carbajales y Gasol (2008) citan los casos las provincias de Río Negro, Tierra del Fuego, Córdoba, San Luis, Formosa, Salta, Chubut, Jujuy, La Rioja, Catamarca, La Pampa, San Juan, Chaco, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

10. Russell y Tokatlián refieren al establecimiento de un paradigma de “autonomía relacional” durante la administración Kirchner, entendido como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras” (2002: 176). Asimismo, refiere a la disposición de un Estado para actuar independientemente y en cooperación con otros, para lo que requiere de una creciente interacción, negociación y participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global.

11. Debido “a los altos índices de Producto Bruto Interno (PBI), Argentina como gran parte de la región comenzó a ser menos prioritario para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo” (Correa, [2008] 2017: 238).

12. Por ejemplo, en 2004 se rebautiza a la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, que coordina y asesora sobre la planificación de misiones comerciales, seminarios a nivel bilateral, regional e internacional, así como ha trabajado en cuestiones referentes al establecimiento de Hermanamientos y desarrolla distintos programas que tienden a fortalecer la difusión e impulso de la participación internacional de las entidades subnacionales. En ella se establecen los programas “Interior: Prioridad para Exteriores” y “Cancillería en el Interior”. Asimismo, un área que tiene incumbencia es la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. A través de diferentes programas ofrece herramientas a los destinatarios de la cooperación descentralizada, entre ellos, gobiernos provinciales y municipales, “a fin de generar un sistema coordinado de apoyo al desarrollo local y enmarcado en la política nacional que lo sustenta” (Cafiero, 2008: 284). Con estos programas se busca garantizar la distribución federal de la cooperación mediante la difusión de información a todos los sectores públicos y privados (Curvale, 2019).

13. Por ejemplo, el Programa Municipios al Mundo, generado en 2009, que busca impulsar la concreción de convenios de Hermanamiento entre municipios argentinos y extranjeros, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “con el fin de lograr objetivos tales como ayuda humanitaria, intercambio cultural y educativo, desarrollo económico, turístico y cuidado del medio ambiente” (www.mininterior.gov.ar). Actual Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

14. Por ejemplo, en 2015 se desarrolló el Programa Internacionalización de Municipios, con el objetivo de contribuir al posicionamiento internacional de los municipios de la provincia a través del fortalecimiento de las áreas de relaciones internacionales. Actual Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Secretaría General del Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

15. Ver www.mercociudades.org.ar

Bibliografía

Actis, E. (2012). Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil. *Brazilian Journal of International Relations*, 1(3), 399-423.

Alice, M. (2009). El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino. *Serie de artículos y testimonios del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 55, 1-5.

Araya, J. M. y Herrero, M. S. (2015). Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014. En M. Calvento (Comp.), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional* (pp. 41-72). Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.

Araya, J. M.; Nicolao, J. y Herrero, M. S. (2015). Reflexiones sobre la proyección internacional de las

- universidades subnacionales. Oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década. En J. M. Araya (Comp.), *Aportes para los estudios sobre Internacionalización de la Educación Superior en América del Sur* (pp. 77-110). Tandil, Argentina: UNICEN.
- Arocena, J. (2001). Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local* (pp. 30-46). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Batista, S.; Jakobsen, K. y Evangelista, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.
- Bologna, B. (2010). *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona, España: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.
- Bueno, M. P. (2010). *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. Tesis doctoral. Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNR, Rosario, Argentina.
- Bueno, M. P. (2013). La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama. *Conjuntura Austral*, 4(15-16), 49-69.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Revista Relaciones Internacionales*, 50, 143-170. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>
- Cañero, A. (2008). *La cooperación descentralizada en Argentina*. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.
- Calvento, M. (2015) (Comp.). *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M. (2019). Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 1-31. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2754-007-2019>
- Calvento, M. (2020) (Comp.). *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el Interior de la provincia de Buenos Aires*. Tandil, Argentina: CEIPIL-UNICEN.
- Calvento, M. y Colombo, S. (2016). Reflexiones sobre contextos, aportes y limitaciones de la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios del interior de la provincia de Buenos Aires. En M. Calvento (Comp.), *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 17-40) Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M.; 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. *Revista CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10(20), 35-58.
- Carbajales, J. J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubezú (Eds.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 47-82). Buenos Aires, Argentina: CARI-PNUD.
- Carignani Sardoy, C. (2017). *Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015)*. Tesis de Grado. Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco... *Integración y Cooperación internacional*, 14, 4-20.
- Colacrai, M. y Zubezú, G. (1994). Las Provincias y Sus Relaciones Externas. ¿Federalización De La Política Exterior o protagonismo provincial en las Relaciones Internacionales? *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 6, 1-30.
- Constitución Nacional de la República Argentina*, 1994.
- Corigliano, F. (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales". En A. Cisneros y C.

- Escudé (Comps.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV. Buenos Aires, Argentina: Nuevo Hacer.
- Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Correa, G. ([2008] 2017). *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires, Argentina: RACI - Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- Cravacuore, D. (2009). Tendencias Recientes de la Gestión Municipal en Argentina. *5° Congreso Argentino de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Asociación de Administradores Gubernamentales y Subsecretaría de la Gestión Pública - Jefatura De Gabinete De Ministros. San Juan, Argentina.
- Curvale, P. (2019). La articulación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las Provincias argentinas, en un contexto de federalización de la Cooperación Descentralizada. *Integración y Cooperación Internacional*, 28, 21-31.
- De Marsilio, E. G. (2006). Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*. Córdoba, Argentina: Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC.
- Dhooge, C. (2012). Paradiplomacia y la red de MERCOCIUDADES: fortaleciendo el espacio "local" en el MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 135-155.
- Dirección de Asuntos Federales y Electorales (2010). *La cancillería federal*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Fernández de Losada, A. y Romero, M. H. (2016). Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores? *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 7.
- 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, Brasil.
- Gourevitch, P. (2007) La "segunda imagen" invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 473-504). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado.
- Granato, L. y Oddone, C. N. (2007). La Red Mercociudades: Una oportunidad para las ciudades venezolanas. *Revista Provincia*, 18, 59-80.
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4), 725- 745.
- Jiménez Grotter, C. V. y Peresutti, M. A. (2013). El rol de los Estados subnacionales en la Política Exterior. *Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Keating, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, 36, 39-50.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 387-409.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín, Argentina: UNSAM Edita.
- Mahoney, J. (2004). Comparative Historical Methodology. *Annual Review of Sociology*, 30, 81-101.
- Maira, L. (Ed.) (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.

- Malé, J. P. y Cors Oroval, C. (2013). Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 1.
- Malé, J. P.; Cors Oroval, C. y Sanz Fiallo, V. (2014). Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 2.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Miranda, R. (2005). La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas. *II Encuentro del CERPI-IRI*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Muñoz, H. (1987). El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. En M. Wilhelmy (Ed.), *La formación de la Política Exterior* (pp. 287-316). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Natalizio, M. V. (2007): *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: CAEL.
- Nye, J. (2003). Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak. *Foreign Affairs*, 3(3), 2-12.
- Oddone, N., Pizarro, L. y Trebuq, F. (2020). Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba: diagnóstico y principales desafíos. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 52-66). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Organización de las Naciones Unidas (2012). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*. Nueva York, Estados Unidos: Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. Documento SSC/17/3, párrafos 8, 9, 10 y 16.
- Paikin, D. (2012). Redefiniendo las lógicas de la soberanía: La participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 117-132.
- Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales argentinas. En R. Perina y R. Russell (Comps.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 11-18). Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Philippart, É. (1998). Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures: le développement de la «para-diplomatie» et la nouvelle donne belge (Note). *Études internationales*, 29(3), 631-646. <https://doi.org/10.7202/703921ar>
- Pontis Consultora (2012). Las áreas internacionales de los municipios argentinos. <http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Renouvin, P. y Duroselle, J. B. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Rittberger, V. (2004). *Approaches to the Study of Foreign Policies Derived from International Relations Theories*. Tübingen, Alemania: Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen.
- Romero, M. H. (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Russell, R. (Comp.) (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.

- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Salomón, M. (2007). La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores. *1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa*. Brasília, Brasil.
- Schenoni, L. y Ferrandi Aztiria, A. (2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 10 (19), 113-142.
- Schiavon, J. (2020). La evolución de la Paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 22-35.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 5(10), 71-86.
- URB-AL (2008). *Preguntas frecuentes sobre el Programa URB-AL*. <http://www.centrourbal.com/>
- Vaddel, J. A. (2006). A Política Internacional, a conjuntura económica, e a Argentina posreformas liberalizantes de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (1), 194-214. <http://www.redalyc.org/pdf/358/35849111.pdf>
- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En H. Muñoz y J. Tulchin (Comps.), *Entre la autonomía y la subordinación*, Tomo 1 (pp. 35-50). Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Ventura, D. y García Fonseca, M. (2012). Cooperación Descentralizada e Integración Regional: ¿Embate o Complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y el MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 39-54.
- Vicchi, A. (2006). *La Promoción de Exportaciones en el sistema federal – Hacia un funcionamiento óptimo*. Tesis de grado de la Licenciatura en Comercio Exterior. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración y Comercio*, 8, 27-46.
- Vigevani, T. y Prado, D. (2010). Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 177-207). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28 (1), 15-34.
- Zubelzú, G. (2004). *Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: PNUD-CARI.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (Comps.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 19-45). Buenos Aires, Argentina: CARI-PNUD.
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005). *Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: PNUD-CARI.

Recibido: 14/05/21. Aceptado: 20/09/21.

Mariana Calvento y Maximiliano Zuccarino, "La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 13-36.