RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ENFOQUES, ESTRATEGIAS Y TENDENCIAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Mariana Calvento y Ana Inés Mutti.

Resumen:
El trabajo analiza la participación internacional de los actores subnacionales, la cual adquiere relevancia en la actualidad, entre otros, por la diversificación de las actividades que desarrollan. En este marco favorable, despliegan alternativas de participación en el escenario mundial y, pese a no ser considerados como sujetos del derecho internacional, intervienen en actividades de cooperación internacional, establecen o cumplen acuerdos económicos y culturales.

Dentro de los análisis de las relaciones internacionales se desarrollaron diferentes conceptualizaciones, tales como el de paradiplomacia que se ha transformado en el de mayor utilización en el campo. Así, prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional, donde dicho concepto sirvió para poner en debate la temática, aunque refleja un contexto histórico y territorial particular. Diferentes procesos internacionales, regionales y nacionales llevan a cuestionarse sobre los procesos paradiplomáticos contemporáneos y particularmente sobre la experiencia en el caso argentino. De esta manera, se abordan los conceptos y avances sobre el accionar internacional de los actores subnacionales centrado en la experiencia nacional y provincial de los últimos años.

Palabras clave:
Gobierno locales, Política Internacional Subnacional, Argentina, Provincia de Buenos Aires

Abstract:
The article analyzes the international participation of subnational actors, which is currently gaining relevance due to the diversification of the activities they carry out. In this favorable framework, they display alternatives for participation on the world stage and, despite not being considered subjects of international law, they intervene in international cooperation activities, establish or comply with economic and cultural agreements.

I

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

n the analysis of international relations, different conceptualizations were developed, such as that of paradiplomacy, which has become the one most widely used in the field. Thus, an oriented view of the subnational internationalization process prevails, where said concept served to debate the issue, although it reflects a particular historical and territorial context. Different international, regional and national processes lead to questions about contemporary paradiplomatic processes and particularly about the experience in the Argentine case. In this way, the concepts and advances on the international actions of sub-national actors are addressed, focusing on the national and provincial experience of recent years.

Key words:
Local Government, Subnational International Policy, Argentina, Province of Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

Desde la disciplina de las relaciones internacionales, la temática del accionar internacional de los actores subnacionales ha despertado el interés desde hace décadas, entendiendo como tal a la unidad institucional-administrativa que funciona como división formal al interior del Estado Nacional, concentrándose el presente capítulo en los gobiernos municipales.

El asunto ha sido indagado en el marco de las transformaciones experimentadas en el escenario internacional, que modificaron el carácter central y unitario del Estado-Nacional en el plano global. La participación internacional de los actores subnacionales adquiere relevancia en la actualidad ya que se ha diversificado el abanico de actividades que desarrollan: hermanamientos de ciudades, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, proyectos de cooperación, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras y otros actores internacionales, intercambios culturales, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, misiones comerciales, estrategias de marketing territorial, entre otras.

El paso fundamental sobre la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del estado nacional. En este marco favorable, los estados subnacionales desarrollan alternativas de participación en el escenario mundial y, pese a no ser considerados como sujetos del derecho internacional, intervienen en actividades de cooperación internacional, establecen o cumplen acuerdos económicos y culturales (Vigevani, 2004). Esta situación de no reconocimiento se encuentra fundamentada en que el derecho internacional es establecido por los Estados nacionales, que a su vez tienen la potestad de la diplomacia y la política exterior, mientras que estos actores ejercen la paradiplomacia y la política internacional (Zeraoui, 2011).

Dentro de los análisis de las relaciones internacionales se desarrollaron diferentes conceptualizaciones, tales como el de paradiplomacia que se ha transformado en el de mayor utilización en el campo. Así, prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional, donde dicho concepto sirvió para poner en debate la temática, aunque refleja un contexto histórico y territorial particular.

Diferentes procesos internacionales, regionales y nacionales llevan a cuestionarse sobre los procesos paradiplomáticos contemporáneos y particularmente sobre la experiencia en el caso argentino. De esta manera, el capítulo se propone abordar los conceptos y avances sobre el accionar internacional de los actores subnacionales centrado en la experiencia nacional y provincial de los últimos años.

CONCEPTUALIZACIONES REINANTES

La temática ha adquirido relevancia por su carácter innovador en términos de la gestión pública local, lo que explica el aumento de investigaciones interesadas en dar cuenta descriptivamente de este fenómeno contemporáneo. Así, la emergencia y consolidación de los actores subnacionales en la política internacional, se ha visto reflejado en el gradual interés por analizar el fenómeno desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En efecto, el lugar dominante que ocupó el paradigma realista en esta disciplina, que consideraba al Estado-nación como único sujeto, ocultó el papel que desempeñaban otros actores en la política y economía internacional (Russell, 2010). En este sentido, la segunda mitad del siglo XX, ha estado signada por la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de su participación e influencia en los asuntos mundiales (Coronel, 2006). En consecuencia, el paradigma "estatalista" está siendo superado por nuevas formas y métodos de relacionamiento internacional que innovan las prácticas diplomáticas tradicionales (Rodríguez Cuadros, 2003).

En su conjunto, diversas aproximaciones teóricas permiten afirmar que el fenómeno de la política internacional subnacional ha provocado cambios de paradigma respecto a las consideraciones de quiénes son actores en el actual sistema internacional y relacionado a esto, a intentar analizar el tipo de actuación desempeñada. Para visibilizar el accionar internacional de estos actores se desarrollaron diferentes conceptualizaciones tales como nueva diplomacia regional (Keating, 2001), protodiplomacia (Paquin, 2004 citado por Meirelles Ribeiro, 2008), política externa federativa (Rodrigues, 2004 citado por Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006), diplomacia descentralizada (Rodríguez Cuadros, 2003), diplomacia local (Ayala Cordero, 2015) o relaciones internacionales de gobiernos locales (Díaz Abraham, 2015), y paradiplomacia (Fronzaglia, 2005), entre otros.

Respecto de este amplio abanico conceptual, se considera que si bien se ha ahondado en el análisis de dicha temática constatando diferentes modalidades de inserción internacional subnacional, la profundización sobre herramientas de vinculación internacional de los gobiernos locales, es aún limitada y, 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). De este conjunto de conceptos se destaca la relevancia dada al término paradiplomacia, utilizado en términos genéricos como una abreviación de "diplomacia paralela" (Salomón, 2007) o para "designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país" (Zeraoui, 2007: 1), que se ha transformado en el de mayor utilización, destacando las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990), consideradas pioneras en la temática al darse en ellas un uso sistemático del mismo.

Para Martins Senhoras, la paradiplomacia se refiere a "procesos de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales" (2009:1). Por tanto, parafraseando a Fronzaglia (2005) las actividades paradiplomáticas incluyen un conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales, de manera aislada o en conjunto, conforme a su grado de autonomía y que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional.

De esta manera, 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; Marx, 2008; Schiavon, 2010; Dhooge, 2012; Sarquís, 2016; Zeraoui, 2016; Jesús, 2017).

Aunque se reconoce el avance experimentado en la temática, se considera que el mismo se encuentra desajustado de la realidad socio-económica y político-institucional de Argentina, donde particularmente el marco constitucional[1] habilita la participación internacional subnacional, aunque siempre subordinada a las prioridades y objetivos del Estado Nacional. En ese sentido, la facultad de los actores subnacionales es la de fijar lineamientos internacionales para satisfacer las necesidades locales, en el marco de la política exterior.

El accionar internacional de las entidades subnacionales en Argentina está limitado y enmarcado en el artículo Nº 124 de la Constitución Nacional, como se desarrolló en el Capítulo II del presente libro. 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. En ese sentido, normativa e institucionalmente se alienta desde el Estado nacional argentino a la participación internacional de estos actores, en un marco limitante ya que no deben desconocerse los condicionantes y parámetros preestablecidos en la Constitución Nacional.

Como resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo (Calvento, 2009; 2011; 2012; 2015; 2016; Araya, Calvento y Herrero, 2012; Calvento y Di Meglio, 2014, entre otros), en el presente trabajo se sostiene que el accionar internacional de estos actores se encuentra materializado a través de la política internacional subnacional[2] que se operacionaliza y sistematiza a través de tres modalidades (Zubelzú, 2008): unilateral, bilateral y multilateral. Las mismas incluyen las numerosas experiencias reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubelzú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2006; Natalizio, 2007; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Ramos, 2008; Prado, 2010; Colacrai, 2013; Marcovitch y Dallari, 2014; Carignani Sardoy, 2017; entre otros) y contemplan un conjunto integral de estrategias de presencia directa e indirecta en el ámbito regional y global que permiten abordar de manera compleja la temática, entendiendo que la implementación en conjunto es necesaria para lograr una inserción internacional diversificada e integral (Calvento, 2012), concepto que se desarrolla en el próximo apartado.

En este marco, la contribución analítica que se espera de este capítulo es la generación de conocimientos empíricos y analíticos que permitan superar la visión tradicional de la dinámica y actores de las relaciones internacionales brindando un enfoque integral. De esta manera, se brindarán insumos para la profundización y reformulación de la teoría de las relaciones internacionales abocada al accionar contemporáneo de los actores subnacionales buscando incorporar adecuadamente a la política internacional subnacional

1 Entre otros casos relevantes a nivel internacional, donde se establece el marco constitucional de participación subnacional, se pueden mencionar a Canadá, España y China (Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008). Otros, como Chile, Brasil o México, no cuentan con dicho marco; no obstante, en esos casos, entre otros, la participación existe (de facto, no de jure) e incluso han avanzado en la incorporación de las temáticas subnacionales en los organigramas gubernamentales. De esta manera, tal como afirma Romero, "aún en los sistemas jurídicos menos permisivos se constatan acciones de participación internacional" (2004:30).

2 Término referenciado en la obra de Luis Maira (2010).

que desarrollan al campo de los análisis internacionales, ampliando y actualizando el conocimiento sobre la temática a través de la experiencia de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los actores subnacionales presentan novedosas formas de participación externa con el principal objetivo de establecer vínculos y acceder a contactos, recursos, experiencias y oportunidades que brinda el escenario internacional con la finalidad de que colaboren en sus estrategias de desarrollo local. Precisamente, la proyección de los municipios a escala global está directamente asociado a su política de desarrollo local y a las distintas dimensiones que la constituyen, en tanto proceso participativo que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común con el objetivo final de estimular la actividad económica y generar empleo de calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades que derivan del contexto internacional.

En este trabajo, como se ha mencionado, el accionar internacional de los actores subnacionales se conceptualiza bajo la noción de la política internacional subnacional, 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), en el marco de una estrategia nacional de política exterior. Se define entonces como una política pública local que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de ese nivel en el campo de las relaciones internacionales abarcando un amplio abanico de estrategias. Su desarrollo no es un objetivo en sí mismo, sino que adquiere sentido debido a que los programas y proyectos que genera colaboran en áreas tan variadas como la promoción económica, la salud pública, la protección del medio ambiente, las políticas culturales relacionadas a la identidad local y los recursos patrimoniales tangibles e intangibles, el desarrollo turístico, así como en la modernización administrativa local, entre tantos otros.

Esta política engloba tres dimensiones que la operacionalizan y sistematizan: **unilateral, bilateral y multilateral**. Estas dimensiones contienen herramientas que permiten demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer dichos actores, plasmando la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional.

En relación a ello en este apartado se realiza una breve descripción de las estrategias que han predominado dentro de su desempeño internacional en Argentina, en general, y en la Provincia de Buenos Aires, en particular.

En primer lugar, se destacan las estrategias de carácter **unilateral** que establecen como objetivo la promoción y posicionamiento en el exterior de los actores subnacionales. Para el análisis de este tipo de estrategia debe tenerse en cuenta que las mismas implican una mayor sustentabilidad por parte de los gobiernos municipales, ya que, a diferencia de las políticas bilateral y multilateral, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y el trabajo de este actor (Calvento, 2012). Dentro de las mismas se contemplan

herramientas locales que, por ejemplo, impulsan específicamente el comercio exterior, así como políticas de posicionamiento estratégico y *marketing* de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial, entre otras.

Las herramientas orientadas al comercio exterior son a las que recurre el gobierno local con el fin de contribuir en la generación de condiciones favorables para aquellos actores territoriales interesados en incursionar en el comercio internacional. Principalmente, estas políticas están orientadas al fomento de las exportaciones y las importaciones de las PyMEs. Según Dabat (2004), la decisión política de establecer una política concreta de impulso al comercio exterior puede devenir de diferentes cuestiones: los incentivos financieros y técnicos de agencias de cooperación internacional, de programas gubernamentales nacionales y provinciales u organismos internacionales, para el establecimiento de estas aéreas; la lógica de integración inducida por programas nacionales, internacionales y supranacionales; los límites del mercado interno, entre otros.

Las funciones que realizan los gobiernos municipales a través de las mismas son variadas e incluyen actividades de asesoramiento, brindando información sobre el comercio internacional; de intermediación, gestionando estructuración de redes de contactos internacionales; y de ejecución, que buscan incentivar la competitividad sistémica del territorio y la comercialización directa o indirecta de la oferta exportable (Dabat, 2003; Leva, 2004). Estos instrumentos cumplen el objetivo de facilitar al sector empresarial las herramientas e insumos necesarios para su desempeño a nivel exterior y, asimismo, absorber costos que, en general, las PyMEs no logran afrontar, con el fin último de estimular la generación de empleo y favorecer el desarrollo local.

En general, 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[3], manifestando una articulación y vinculación con la política exterior desarrollada a nivel nacional. Acerca de la Fundación Exportar, la misma ha obtenido un rol clave a través de su política de localización de oficinas en el interior del país permitiendo su presencia en gran cantidad de municipios de Argentina (Dabat, 2003).

Algunos de los municipios que realizan actividades de comercio exterior en el caso de la Provincia de Buenos Aires son Laprida, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, San Martin, Lanús, Rauch, Mar del Plata, Morón, Lomas de Zamora, Maipú, Bahía Blanca, Junín, Tandil y Pergamino.

Otra estrategia a la que los gobiernos municipales recurren es el *marketing* de ciudades o Marca-Ciudad, la cual es definida tradicionalmente como "un nombre, término, símbolo o diseño, o combinación de ellos que trata de identificar las características de la ciudad y diferenciarla de otras ciudades" (Loreto y Sanz, 2005:6) que permite promocionar las ventajas comparativas de cada localidad en el plano nacional e internacional (Fernández y Paz, 2005), y adopta como objetivo el desarrollo de una imagen pública de aceptación en referencia a la ciudad o región y los atractivos que contenga. De esta manera, la Marca-Ciudad sirve para incentivar y atraer inversiones, difundir la cultura y la identidad,

3 En 2016 se denomina Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

estableciéndose como "un activo altamente estratégico para potenciar los valores culturales, los negocios turísticos y comerciales" (Agüero, Brea y Mirabal, 2006: 1).

Una de las experiencias desarrolladas por los municipios bonaerenses con mayor reconocimiento es la de Villa Gesell. La Marca de la ciudad de Villa Gesell ha sido destacada por su proceso de creación, así como por la difusión y uso a nivel local, nacional e internacional. Tuvo su origen en el Plan Estratégico Villa Gesell desarrollado con la participación de la Universidad Nacional de La Plata e implementado en el año 2002. Este caso es paradigmático por su trabajo de elaboración e implementación, así como por su rápido abandono al producirse el cambio de las autoridades en el año 2007, luego de las elecciones locales. Asimismo, la Marca- Ciudad de Tandil y la de Olavarría se establecen como otros ejemplos de la utilización de esta herramienta (Calvento, 2008).

En segundo lugar, se encuentran las estrategias **Bilaterales**, que se realizan a través de acuerdos bilaterales entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones internacionales. Según Batista, Jakobsen y Evangelista (2008), estos acuerdos "representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo" (2008:59). La estrategia más utilizada dentro de este tipo de relaciones es la de los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales, como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral.

El Hermanamiento de Ciudades se considera como la práctica más tradicional y reconocida en el accionar internacional subnacional; esta surge en Europa, poco después de la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo es el establecimiento de relaciones entre pueblos o ciudades de distintas zonas geográficas y políticas y se produce por algún motivo de similitud o cercanía en objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socio-culturales comunes o "por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades portuarias o ciudades con el mismo nombre" (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:58).

La Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sostiene que esta estrategia "es un proceso que promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades y sus contrapartes extranjeras, con el propósito de intercambiar experiencias y conocimientos que coadyuven a la solución de problemas en común y al progreso de la comunidad mediante la realización de proyectos conjuntos en los distintos ámbitos del quehacer municipal" (Dirección de Asuntos Federales y Electorales, 2010). El hermanamiento implica establecer una estrategia formal ya que requiere de la aprobación del poder ejecutivo y legislativo local, así como del conocimiento de la Cancillería argentina.

En Argentina se presentan diversos casos de hermanamientos de ciudades y de provincias, contabilizándose 356 experiencias, según datos de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales 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), prevaleciendo 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,

concentrando ambas regiones más de 60% de estas experiencias (70% si se agrega Estados Unidos). Asimismo, se registran en menor porcentaje casos de vinculación con actores locales de Asia y, en medida muy reducida, con África y Oceanía.

Por último, se encuentran las estrategias **Multilaterales** que se presentan, principalmente, bajo el formato de redes. Una característica transversal de estas redes es que se establecen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre entidades similares sin jerarquía, y cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo que las estrategias de carácter bilateral (Zapata Garesché, 2007). Las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo para el desarrollo interno (Borja y Castells, 1997).

En las relaciones multilaterales se distinguen las regionales de las globales por sus integrantes y por los objetivos que se proponen. En general, las redes regionales están constituidas por unidades subnacionales de una misma región y su objetivo es impactar sobre los procesos que se desarrollan en la misma, mientras que las globales poseen integrantes de diferentes regiones del mundo y sus objetivos tienen dicho alcance. Dentro de las regionales se encuentran, por ejemplo, la Red de Mercociudades, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), en tanto que, en las globales, se incluyen a la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), la Red de Cooperación Internacional Descentralizada URBAL, entre otras.

Dentro de las regionales, la Red de Mercociudades es la principal red de municipios. Aunque se generó en el marco del proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la década del noventa, no depende del mismo y establece como objetivos "favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región" (www.mercociudades.org). En suma, su meta es "la creación de un espacio institucional efectivo para la participación de los gobiernos locales en las decisiones del bloque" (Vigevani y Prado, 2010:193).

Esta Red abarca a 353 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, región en la que se calcula, habitan más de 120 millones de personas (www.mercociudades.org). Asimismo, su funcionamiento se organiza a través de Unidades Temáticas[4] orientadas a la formulación de políticas municipales a ser sugeridas en el ámbito del Mercosur, que difunden, analizan y sistematizan información sobre las temáticas específicas de su competencia.

Sintéticamente, se manifiesta que la Red de Mercociudades es el espacio regional de mayor participación en las estrategias de tipo multilateral, y que ha permitido fortalecer

4 La Unidades Temáticas son Ambiente y Desarrollo Sostenible; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cooperación Internacional; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Juventud; Planificación Estratégica; Seguridad Ciudadana; Integración Fronteriza; y Turismo.

el rol internacional de los gobiernos municipales. Su éxito como espacio de cooperación se evidencia en que al momento de su fundación estaba conformada por 12 ciudades, mientras que en la actualidad posee más de 300 ciudades asociadas. Su constitución, construcción y sostenibilidad en el tiempo permitió robustecer su carácter de asociación política, así como evolucionar en "una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios" (Chasquetti, 2006: 14). Actualmente, los municipios argentinos que participan son más de cien, entre los que se encuentran Avellaneda, La Plata, Bragado, Mar del Plata, Necochea, Olavarría, Bahía Blanca, Pergamino, Tandil, Junín y Azul, por la Provincia de Buenos Aires.

Dentro de las redes globales, se destaca la CGLU, la cual se conformó en el año 2004, a partir de la fusión de dos asociaciones de ciudades (IULA[5] y FMCU[6]), como una asociación sin ánimo de lucro con capacidad jurídica y plena de obrar, y con la misión de "Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional" (CGLU, 2004: Artículo Nº 2). En su tiempo de existencia, esta asociación logró convertirse en la mayor organización internacional de ciudades, cuyos miembros representan a más de la mitad de la población mundial, así como ser considerada la "ONU [Organización de Naciones Unidas] de las ciudades" (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:68).

En el caso de Argentina, que participa de la sección regional de América Latina, es limitada la cantidad de municipios afiliados y miembros, a diferencia de otras redes como Mercociudades. Se pueden citar como ejemplos, a los municipios bonaerenses de Esteban Echeverría, Tandil y Zárate. Asimismo, tanto FLACMA como la Federación Argentina de Municipios (FAM) tienen participación en CGLU, lo que garantiza la participación indirecta de los municipios argentinos.

En suma, se materializa un claro perfil internacional en ascenso de los actores subnacionales, acompañado por una diversificación en dicho perfil producto de la variedad de las estrategias factibles de ser desarrolladas. Así, la participación de los actores subnacionales presenta una diversidad interesante de estrategias y herramientas que permiten abarcar diferentes temáticas, desde lo económico a lo cultural, reforzando el carácter integral que puede adquirir la política internacional subnacional. También dan cuenta del interés e involucramiento que estos actores van desarrollando en el plano internacional en la búsqueda de espacios de cooperación, intercambio y posicionamiento.

A continuación se realiza una breve caracterización de la participación internacional de los gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires analizando la política internacional subnacional que despliegan. En tal sentido, es importante destacar que los municipios del interior, de acuerdo a los últimos datos disponibles, determinan el 27,80% del Producto Bruto Interno (PBI) provincial, y en el período 1993-2003, el PBI

5 IULA: Unión Internacional de Administradores Locales, es una asociación fundada en 1913, que organiza el contacto entre municipalidades, fundaciones, instituciones educativas, corporaciones, ONGs, e individuos alrededor del mundo para el intercambio de información y experiencias.
6 FMCU: La Federación Mundial de Ciudades Unidas inicia sus actividades en el continente latinoamericano a mediados de los años 50, y es reformada en los años 90 con el objetivo de surgir como "alternativa al modelo de cooperación internacional protagonizado por FLACMA, adoptando estrategias basadas en un modelo horizontal, a partir del cual el debate entre los varios niveles de la organización establecía la dinámica de las acciones y de la agenda" (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:67).

de los mismos tuvo un notable incremento, del 15,20% constituyendo un nodo de crecimiento importante para la provincia (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

A través de los datos relevados[7], puede señalarse que un alto porcentaje de los municipios, cerca del 58,5%, ha desarrollado algún tipo de estrategia de participación internacional ya sea a través del establecimiento de acuerdos bilaterales, de la participación en redes, de la asistencia a misiones o ferias comerciales, entre otras.

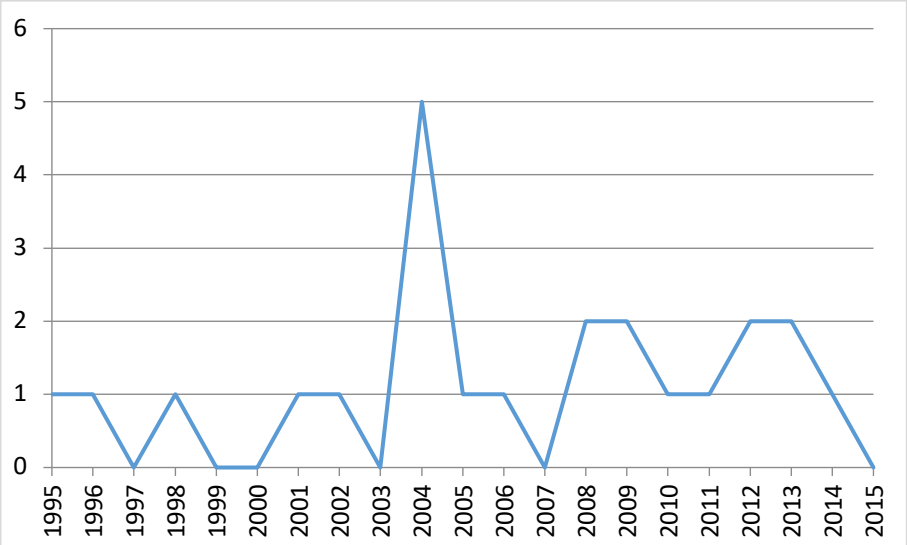
En cuanto a las herramientas unilaterales, el 32,4% del total de municipios ha desempeñado actividades de dicha índole involucrando las políticas locales de comercio exterior al 24,3%. En ese sentido, se constata la participación en misiones comerciales, rondas de negocios y ferias internacionales celebradas en diferentes países como Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Sudáfrica, Venezuela, entre otros. De forma análoga, varios de los municipios han implementado jornadas de capacitación y/o asesoramiento a las respectivas empresas en particular a las PyMEs.

Dentro de las relaciones bilaterales, los hermanamientos poseen primacía ya que el 44,1% del universo analizado ha establecido este tipo de convenios. Sólo el 8,1% ha efectuado convenios con organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, entre otros.

En lo que respecta a los relacionamientos de carácter multilateral, "el 23,4% de los municipios ha llevado a cabo relaciones regionales, fundamentalmente en el marco de Mercociudades y en menor medida en FLACMA; mientras que el 13,5% participa en redes mundiales, en su mayoría URB-AL, aunque también se registra participación en InterLocal, la AICE, la UIM, entre otras" (Mutti, 2018:96). Con respecto a Mercociudades, podemos destacar que sólo 25 municipios de la Provincia de Buenos Aires ingresaron a esta red desde su creación. De estos municipios, 5 ingresaron entre los años 1995 y 2001, 8 en el periodo 2002-2007 y 12 entre los años 2008 y 2015 (Gráfico N° 1).

7 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.ar, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en la Provincia de Buenos Aires , entre otras. Asimismo, en el marco del proyecto PICT-2013-0448 se llevó adelante el trabajo de campo en el periodo 2014-2015 que involucró la realización de entrevistas a referentes claves del Municipio de Tandil. Estos datos fueron actualizados en Mutti (2018).

Gráfico Nº 1: Año en el que los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires ingresaron en la Red Mercociudades

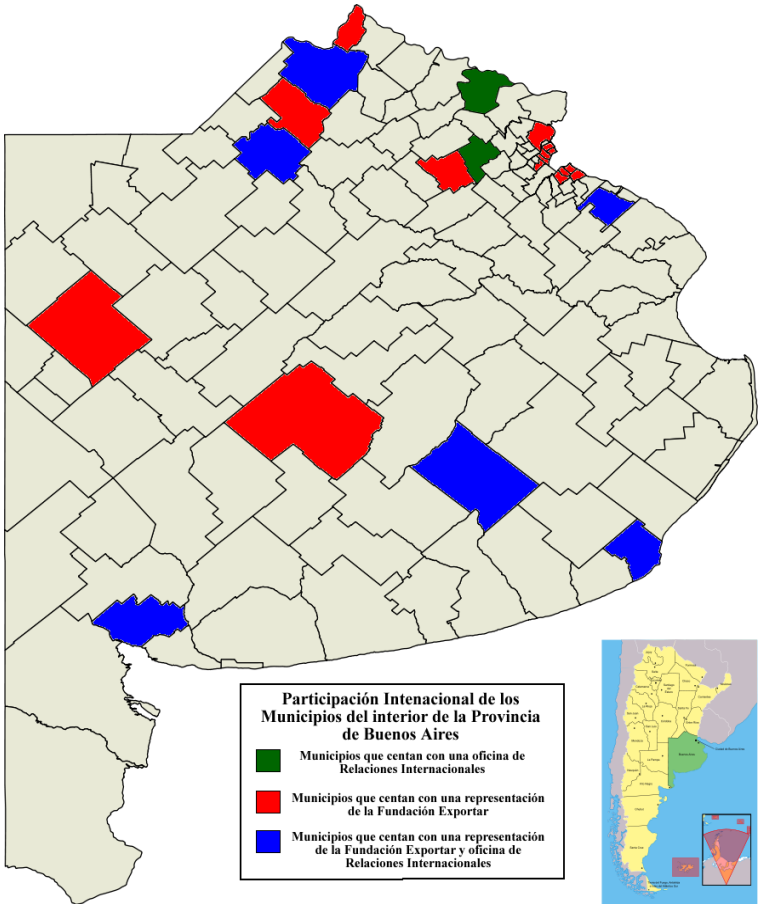


Fuente: Calvento et al (2017)

Por último, la estrategia de marketing de ciudades se ha efectivizado en sólo un 16,2% de los municipios siendo utilizada la estrategia de la Marca-Ciudad. No obstante, ésta última resulta incipiente en el universo analizado o, en su defecto, orientada fundamentalmente al ámbito turístico sin considerar demás aspectos potenciales de los municipios en cuestión.

En general, dichas estrategias son llevadas adelante en escasas oportunidades por un área o secretaría específica en el gobierno municipal ya que sólo el 10,80% de los 111 municipios del interior de la provincia de Buenos Aires posee una oficina municipal dedicada a las relaciones internacionales. Sin embargo tal "cifra, que a simple vista resulta escasa en cantidad, en realidad denota un incremento ya que al compararla con la base de datos del 2015 donde sólo un 4,5% de los mismos contaba con un espacio vinculado a la temática en cuestión, se evidencia un incremento del 6,3%" (Mutti, 2018: 94-95). Del mismo modo, 11 municipios del interior contaban con oficinas vinculadas al comercio exterior o con ventanillas de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (ex Fundación Exportar) para 2015, estimando su incremento a más de 14 para la actualidad (Mapa N° 1).

Mapa Nº 1: Municipios que cuentan con oficina de relaciones internacionales y ventanilla de la Ex - Fundación Exportar



Fuente: Fuente: Calvento et al (2017)

De este análisis, se desprende que los municipios estudiados han establecido mayoritariamente estrategias bilaterales y multilaterales, fundamentalmente los hermanamientos con ciudades de Europa y América Latina y la participación en la Red de Mercociudades. En cuanto a las herramientas unilaterales, es preciso mencionar que sólo unos pocos municipios han llevado a cabo políticas de comercio exterior, mientras que la estrategia de marketing de ciudades continúa siendo, hoy en día, incipiente.

CONSIDERACIONES FINALES

La relevancia de la política internacional subnacional está dada por la complejidad del proceso que busca abordar. En ese sentido, a través del trabajo se han visibilizado dos planos de análisis que profundizan, por un lado, los debates y cuestionamientos al enfoque predominante en la temática; y por otro lado, las dimensiones y rasgos que adquiere la política internacional subnacional, haciendo énfasis en la diversidad de herramientas disponibles para el accionar internacional de los actores subnacionales.

De esta manera, 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 con el claro objetivo de intervenir en las actuales relaciones internacionales. En ese sentido, normativa e institucionalmente se alienta desde el Estado nacional y provincial argentino, 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.

En base a esta conceptualización se problematizó y sistematizó el conjunto de estrategias que desarrollan distinguiendo tres grandes dimensiones: unilateral, bilateral y multilateral. Estas dimensiones sintetizan un conjunto de instrumentos de la política internacional que permiten visibilizar la diversa trama de relaciones que pueden llegar a establecer los gobiernos municipales.

Este enfoque permite realizar un estudio integral y descriptivo de la participación internacional. Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, esto quedó demostrado con el desarrollo realizado sobre la experiencia de los municipios del interior de la misma y las tendencias que su participación ha tenido en los últimos años.

Por tanto, esta perspectiva aborda la temática de una manera diferencial a la realizada en los estudios del campo, sistematizando a través de la política internacional subnacional, la multiplicidad de herramientas y estrategias que los gobiernos municipales desarrollan o pueden desarrollar. De esta manera, se logra dar relevancia a esta política pública en los análisis internacionales, ya que, anclada en su subordinación al Estado nacional, ensancha el vínculo mundial del país, moderniza el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integra el desarrollo local al contexto internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Agüero, J.; Brea, K. y Mirabal, J., (2006). "Análisis de las potencialidades de la Ciudad de Santo Domingo de Guzmán para la construcción de su Marca-Ciudad". Santo Domingo: Universidad APEC.

Araya, J. M.; Calvento, M. y Herrero, M. S. (2012) "La proyección internacional de los municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires. Un estudio comparado entre los casos de Pergamino, Bahía Blanca y Azul". En X Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia "La democracia como proyecto abierto: nuevo orden mundial y desafíos del siglo XXI". Organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y SAAP. 3-6 de septiembre de 2012. Rosario. ISBN: 978-950-673-974-4.

Ayala Cordero, J. L.: "La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana". Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 120 y 121, septiembre 2014–abril 2015, pp. 77-104.

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.

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: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.

Cafiero, A., (2008). "La cooperación descentralizada en Argentina". Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Montevideo.

Calvento, M., (2008). La Marca Ciudad como herramienta para el desarrollo local: estudio de comparación Marca Tandil y Marca Gesell. (Tesis de posgrado, para adquirir el grado de Magister en Desarrollo Local). (UNSAM-UAM). Bs. As.

Calvento, M., (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.

Calvento, M., (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: 1pp-18pp. Abril, 2011. 18 Páginas. ISSN: 1851-3999. Buenos Aires, Argentina.

Calvento, M., (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 Nº 083/10.

Calvento, M., (2014) "La Inserción Internacional De Los Actores Subnacionales: Análisis de un proceso contemporáneo". En Revista Internacional de Desarrollo Local Interações. Campo Grande, Estado de Mato Grosso, Brasil. ISSN: 1518-7012. Volumen 15. Nº (2). Edición julio-diciembre 2014. Páginas 301-313.

Calvento, M; Araya, J. M.; Di Meglio, F.; Nicolao, J.; Herrero, M.S.; Colombo, S.; Lorenzo, N.; Loray, R.; Rolandi, M. L.; De Angelis, I.; Carcedo, J. F.; Mutti, A. I. (2017): "Informe Técnico Diagnóstico de la gestión internacional del Municipio de Tandil, propuestas para su fortalecimiento". 35 páginas, ISBN 978-987-42-4189-4.

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

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. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Marzo de 2017.

Chasquetti, D., (2006). El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Montevideo: Friedrich Ebert Foundation.

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…" Revista de Integración y Cooperación internacional N° 14. Universidad Nacional de Rosario.

Coronel, A. (2006): Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada de desde Sudamérica, Editorial Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Montevideo 2006.

Dabat, G. (Coord.), (2003). Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Dabat, G. (2004): "Políticas Locales de Comercio Exterior en la Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista", paper de investigación. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.

Díaz Abraham, L. (2015): "La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica". En Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 104, mayo-agosto de 2015, pp. 33-47, ISSN 0185-6022.

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, Argentina.

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

Fernández, G. y Paz, S. (2005). "Más allá del marketing de ciudades: hacia una política pública de diseño y gestión de los signos de identificación de ciudad". En SCRIPTA NOVA. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. IX, núm. 194 (95), 1 de agosto de 2005. Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-95.htm

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 YahnFilho, 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. 1° Relatório Científico. Processo FAPESP n° 03/12953-0. CEDEC/ PUC-SP/UNESP. Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo.

Jesús, D. S. V. de (2017): A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. En Revista de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná. Volumen 25, número 61, p. 51-76, mar. 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987317256104

Keating, M., (2001). "Paradiplomacia y constitución de redes regionales.", en Revista valenciana d'estudis autonòmics, Nº Extra 36:73-98. Ed. Generalitat Valenciana. Valencia.

Leva, G., (2004). "Globalización, competitividad internacional y ciudad.", en Fernández, G. y Leva, G. (Comp.), Lecturas de economía, gestión y ciudad. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Marcovitch, J. y Dallari P. (2014): Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo. ISBN: 978-85-69229-00-1

Martins Senhoras, E., (2009). "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades.", en Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. EGAL. Universidad de la República. Montevideo.

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.

Michelmann, H. y Soldatos, P., (1990). Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales. Oxford: Clarendon Press.

Mutti, A. I.: La Política Internacional de los Actores Subnacionales. El Municipio de Tandil como Estudio de Caso (2003-2015). Tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. UNICEN. Noviembre, 2018.

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: CAEI.

Ramos, L., (2008). "Internacionalização de cidades e gestão pública". En Revista O DEBATEDOURO. Edição 78, 78-85 - 5 de janeiro de 2008.

Rodríguez Cuadros, M. (2003). "Diplomacia y Cooperación Descentralizada: un instrumento para el desarrollo y gubernabilidad de las regiones". Disponible en: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf

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

Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira, L. (Editor), La Política Internacional Subnacional en América Latina (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Salomón, M., (2007). "La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores.", en 1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.

Sarquís, D. (2016): "El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado". Revista Desafíos, 28(I), 35-78. Doi: dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.01 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

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. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Vigevani, T., (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil". En: Revista Integración y Comercio. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Año 8: 27-46.

Vigevani, T. (2006): "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros", en Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. VOL. 21 Nº 62. São Paulo, Brasil.

Vigevani, T. y Prado, D., (2010). "Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil." En L. Maira, L. (ed.), La Política Internacional Subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Zapata Garesché, E., (2007). Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1. Diputación de Barcelona. Barcelona.

Zeraoui, Z. (2007) "¿Qué es la paradiplomacia?", en La RED21 Mundo. Accedido 6/10/2015 en Recuperado de: http://www.lr21.com.uy/mundo/248234-que-es-la-paradiplomacia

Zeraoui, Z. (2011). "La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones". Revista Desafíos, 23 (I): pp. 59-96.

Zeraoui, Z. (2016): "Para entender la paradiplomacia" Revista Desafíos, vol. 28, núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 15-34. Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

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