Febrero 2023

ACUERDOS DE VINCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

1. Origen y evolución

Los acuerdos de vinculación interinstitucional entre entidades subnacionales -dentro de los cuales es posible mencionar los Pactos de Amistad, Declaraciones, Cartas de intención, Memorándums de entendimiento, Hermanamientos, entre otras formas de titulación- tienen su origen en la posguerra, en una coyuntura europea donde primaba la voluntad política de dejar atrás el clima hostil y reconstruir vínculos entre regiones que se habían fragmentado debido a los conflictos entre naciones y la imposición de nuevas fronteras.

La intención de generar acuerdos de paz estables y duraderos dio lugar a una iniciativa conocida como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), cuya finalidad era crear una red de ciudades y municipios a nivel europeo. A su vez, en 1956 tiene lugar la creación del movimiento *Sister Cities Internacional* por parte del presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, en una conferencia sobre diplomacia ciudadana realizada en la Casa Blanca.

En este marco, desde el sistema internacional se dio impulso a que desde diferentes niveles de gobierno se desarrollen vínculos en el exterior, siempre y cuando el Estado en sus lineamientos jurídicos así lo autorice. Esto ha dado lugar a una gran proliferación de acuerdos de vinculación internacional entre las entidades subnacionales. Este proceso contribuyó a potenciar el intercambio político, económico, social y cultural entre diferentes regiones del mundo.

En el caso de América Latina, la recuperación de la democracia permite acceder, en un momento más tardío, a la emergencia de numerosos vínculos subnacionales que favorecieron el posicionamiento de ciudades latinoamericanas en la arena internacional. Argentina, por su parte, tuvo un gran despegue en este sentido, donde América Latina, Europa y Estados Unidos ocuparon los primeros lugares entre los acuerdos concretados. Mientras que en las últimas décadas se ha hecho más patente un fuerte componente asiático.

En la actualidad, las nuevas tecnologías de la comunicación y la percepción de que las ciudades afrontan desafíos comunes en numerosos ámbitos (ambiental, sanitario, de adaptación digital, transición energética, entre otros) ponen de relieve las similitudes y complementariedades, así como abren el abanico de oportunidades para profundizar vínculos virtuosos.

En este marco, la intensificación de la proyección internacional de ciudades y el aumento del relacionamiento entre las mismas han permitido escalar desde niveles locales e intermunicipales a la participación e intervención en agendas de carácter global. Ejemplos de este tipo pueden encontrarse en eventos como las cumbres organizadas por la Red Argentina de Municipios ante el Cambio Climático (RAMCC), el encuentro de Alcaldes de la C40 –cuya última cumbre tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Red de Mercociudades, la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), entre otros espacios que nuclean ciudades y permiten la articulación de consensos y la búsqueda de soluciones conjuntas con aplicación local para diversas agendas.

2. Objetivos:

Los objetivos perseguidos con la firma de acuerdos de vinculación institucional entre ciudades pueden depender de múltiples móviles vinculados al desarrollo local y a la inserción internacional. Su objetivo principal es el estrechamiento de lazos y acercamiento a otros pueblos con los cuales comparten diversas características en común. Puede anclarse, por ejemplo, en una intención de cooperación mutua entre municipios o regiones para dar a conocer el patrimonio natural, cultural, histórico, a través de la atracción del turismo, el intercambio cultural y educativo o científico-tecnológico.

En un sentido de inserción en el exterior, la firma de estos acuerdos pretende favorecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel económico, político, social y cultural, que puede decantar en la realización de proyectos conjuntos o en la articulación de consensos de cara a instancias multilaterales. En una esfera de relacionamiento cosmopolita, pueden buscarse también para profundizar el entendimiento que un país tiene del otro: entre los integrantes de las comunidades locales y sus hábitos, costumbres e identidades específicas.

Existen diversos modos de nombrar a un acuerdo de vinculación entre ciudades.[1] Entre estos, los hermanamientos son los más frecuentes y se diferencian de otros instrumentos de vinculación internacional por su carácter interinstitucional. Así, estos persiguen la formalización de una relación entre municipios y provincias y la generación de un marco de cooperación estable en el tiempo. En cambio, los acuerdos de cooperación técnica descentralizada suelen puntualizar un objetivo específico, estableciendo una duración acorde a tales fines.

Finalmente, cabe resaltar que el ámbito paradiplomático de estas instancias de vinculación permite destrabar limitantes y revalorizar la identidad local a través del acercamiento con pares en el exterior. Especialmente en un contexto global atravesado por una multiplicidad de variables que tienen la cualidad de no poder gestionarse de forma aislada del sistema internacional ni desvinculada de la acción local.

[1] Estos textos, que no están sujetos al derecho internacional, se caracterizan por tener libertad de formas. Este aspecto resulta en la redacción de instrumentos con titulaciones distintas de acuerdo al caso, pero con un contenido general muy similar que podrían clasificarse en estas categorías no taxativas:

- *Acuerdo de hermanamiento* (y sus derivados), en el que las participantes se declaran ciudades hermanas;
- *Acuerdo de establecimiento de relaciones de cooperación y amistad* (y sus derivados), en el que las participantes formalizan un vínculo amistoso - puede incluir la declaración de ciudades hermanas;
- *Convenio marco de colaboración/Memorándum de entendimiento*, que comprende un mecanismo de colaboración mutua en el que se llevarán a cabo diversas actividades, o determina un campo específico en el que las participantes colaborarán (por ejemplo: cultura, deportes, entre otros) - puede incluir o no la declaración de ciudades hermanas;
- *Declaración/Carta de intención*, en el que las participantes manifiestan su voluntad y compromiso de firmar alguno de los instrumentos anteriormente descriptos.

3. Características en común – requisitos:

Estos tipos de vinculación pueden iniciarse de numerosas y diversas maneras. Los ejemplos más característicos se relacionan con el reconocimiento de similitudes geográficas y climáticas, la toponimia, el perfil productivo, los intereses comunes en agendas ambientales, culturales, educativas, religiosas, económicas, energéticas o tecnológicas, entre otras. Incluso, a través de compartir personalidades reconocidas pueden desarrollarse vínculos que dinamicen otras agendas. En el caso de ciudades fronterizas, los acuerdos se convierten en soportes para reforzar la cooperación en numerosos ámbitos.

Entre las condiciones que son precisadas para la generación de estos vínculos intervienen la semejanza en la escala, el tamaño y población, así como las actividades económicas en común.

4. Potencialidades

Los acuerdos de vinculación internacional son herramientas que disponen los gobiernos provinciales y municipales para entablar relaciones con pares en el exterior. Su potencialidad radica en que pueden inaugurar un abanico infinito de proyectos de cooperación, intercambio, comercio e inversiones, financiamiento, entre otros, sin necesidad de recurrir a que los Estados nacionales sean quienes entablen dichas relaciones en las áreas de interés definidas por las ciudades.

La generación de acuerdos de vinculación institucional, desde una perspectiva coordinada y atendiendo los lineamientos de la política exterior nacional, es un eslabón de potencial desarrollo territorial, así como una palanca para acrecentar la presencia del país, a través de sus diferentes niveles de gobierno, en el sistema internacional.

En este sentido, estos acuerdos, lejos de reforzar la lógica centro-periferia al interior de un país, permiten desarrollar vínculos internacionales a ciudades de todo tamaño y escala, contribuyendo de esta manera a la proyección de una política exterior federal. Por lo que esta herramienta dota a los gobiernos locales y municipales de la posibilidad de aprehender y compartir experiencias con ciudades extranjeras, desarrollar proyectos en común, intercambiar metodologías de abordaje sobre temáticas de interés mutuo y dar lugar a posibles colaboraciones en una amplia gama de áreas transversales a la gestión pública local.

Asimismo, este tipo de vinculación responde al principio de subsidiariedad que deriva de la paradiplomacia, en tanto los gobiernos locales como actores políticos más próximos a la ciudadanía son los encargados de llevar a cabo sus relaciones en el ámbito internacional. Por lo que, en su carácter bilateral, en paralelo a la paradiplomacia en carácter multilateral (redes de ciudades), favorecen el rol del gobierno municipal como promotor del desarrollo local a través de la articulación de actividades transnacionales consensuadas y delineadas en una estrategia propia de gestión local internacional.