
CAPÍTULO V

Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.*

RICARDO SEBASTIÁN PIANA
MARÍA SOLEDAD MANASSERO
JUAN CRUZ TISERA

Introducción

Estamos frente a una “*verdadera mutación de la sociedad internacional*” (Truyol, 1993, p. 26), que caracterizamos por la dialéctica global-local, lo glocal. Los internacionalistas destacan el proceso de globalización, la interdependencia compleja y mundialización de los procesos económicos. Pero también debe remarcarse otro fenómeno, poco estudiado, que es el resurgimiento de las ciudades como eje, centro y experimento de políticas públicas que luego se convierten en globales. Las *good governance practices*

* El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación “Instituciones, Legislación y Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires: Un estudio en el micro y macro nivel.” (J162), Universidad Nacional de La Plata, Argentina. El mismo es inédito aunque retoma el resultado de una investigación anterior publicada en la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana; año 24, No. 39. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/24689912e015>

nacen en las ciudades y se erigen luego como modelos para replicar en el mundo.

La era postwestfaliana¹, dado el debilitamiento de los principales elementos que se afirmaron a partir de 1648 (Buzan y Little, 2000, pp. 2-6), ha dado lugar a una dinámica de cambios profundos donde actores subnacionales, unos de los nuevos actores internacionales, han buscado potenciar sus capacidades estatales a través de acciones en el exterior que les permitan desarrollar y sostener sus políticas públicas.

En el marco de los desafíos que imprime la actual sociedad internacional, ahora global, la política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso (en lo teórico pero no en la práctica) que se encuentra en constante transformación, un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones a veces contradictorias (Calvento, 2015). Para no entrar en conclusiones erróneas, creemos necesario profundizar el debate teórico y ampliar los estudios empíricos, generando nuevos interrogantes que permitan comprender el proceso actual.

Entendemos necesario estudiar las realidades de los municipios siguiendo a Beck, cuando afirma que “*Lo global (lo grande) sólo puede ser comprendido en función de lo concreto, lo pequeño, lo local*” (Beck, 2008, pp. 76-77). En efecto, mientras los actores tradicionales de las relaciones internacionales se encuentran encorsetados en complejas relaciones y condicionamientos políticos y económicos, los actores subnacionales han demostrado mayor flexibilidad e innovación.

De esta manera buscamos considerar a los actores subnacionales que se interrelacionan internacionalmente, en nuestro caso los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Definimos a los actores subnacionales como “*las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales*” (Fronzaglia, 2005, p. 44).

¹ Hoffmann (1990, pp. 115-122) y Nye (2003, pp. 66-67) sostienen que lo que históricamente ha variado de un modelo de Westfalia a sociedad internacional a otra, ha sido la importancia y el protagonismo que cada una de esas realidades sociales han tenido en las sociedades internacionales del momento y las interacciones que se han establecido entre ellas.

Esta investigación pretende contribuir a la construcción de un marco teórico desde las relaciones internacionales, centrados en el lema “*pensar globalmente y actuar localmente*” (Cruz y Bodnar, 2008, pp. 13-25), y pensado desde la realidad latinoamericana.

Buscaremos identificar el accionar internacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de generar modelos explicativos que nos permitan comprender su accionar, señalando sus herramientas de relacionamiento y posicionamiento en el actual escenario internacional-global. Concluiremos sosteniendo que, aún con limitaciones normativas, éstas no se constituyen en obstáculos a sus vínculos internacionales; tampoco los municipios aparecerían condicionados por la existencia de una estructura formal institucional.

En la primera parte nos proponemos desarrollar un marco teórico adecuado para estudiar este fenómeno y desde esta perspectiva ubicamos la aparición de los actores de carácter subnacional, identificados en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Seguidamente detallaremos la metodología de análisis y finalmente daremos cuenta de los resultados de las experiencias internacionales de esos municipios. Identificaremos las posibilidades que tienen estos actores, en el contexto de las restricciones normativas que aún existen en Argentina.

1. Marco Teórico

Hedley Bull (1977) había señalado la necesidad de hacer una distinción entre sistema internacional y sociedad internacional: el primero se da cuando dos o más Estados tienen contacto suficiente entre ellos, mientras que la sociedad internacional existe cuando un grupo de Estados, conscientes de determinados intereses y valores comunes, forman una sociedad concibiéndose a sí mismos como sujetos a un conjunto de normas compartidas en su relación con los otros y participan en el funcionamiento de las instituciones comunes. Según los planteos del autor, la sociedad internacional tiene cuatro objetivos universales de vida: la preservación del sistema y la sociedad en sí mismo; el mantenimiento y la independencia de la soberanía de los Estados (sobre todo la externa); el mantenimiento

de la paz como ausencia de guerra entre los Estados; y por último, la estabilidad de las estructuras que posibilitan cumplir la palabra y los contratos, limitando de este modo la violencia.

Arenal Moyua hace referencia a la existencia de tres realidades sociales que coexisten e interactúan: el sistema político-diplomático, el sistema transnacional y la sociedad humana (Arenal Moyua, 2005, pp. 453-464). Y aclara:

Con todo, de las tres realidades sociales que conforman la sociedad internacional es, lógicamente, el sistema político-diplomático, en cuanto expresión del fenómeno de descentralización del poder, el que proporciona al menos formalmente los rasgos definitorios de cada sociedad internacional y el que genera normalmente la existencia de normas e instituciones comunes que regulan el funcionamiento de esa sociedad internacional, especialmente a nivel del propio sistema político-diplomático. Todo ello supone que de las tres realidades sociales que configuran la sociedad internacional es el sistema político-diplomático la única que tiene un relativo grado de institucionalización y formalización, que varía notablemente, como es lógico, en función de los distintos tipos de sociedad internacional que han existido históricamente (Arenal Moyua, 2005, pp. 460-461).

Como sostuvieron R. Keohane y J. Nye (1988, p. 19), *“vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando”*. El enfoque conocido como interdependencia compleja tuvo su desarrollo a partir de las propuestas trabajadas por Keohane y Nye, dentro del seno del realismo político estadounidense y que posteriormente logra alcanzar un análisis más profundo sosteniendo que *“En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”* (1988, p. 22).

Para Nye los procesos de transformación que generan la interdependencia compleja en la sociedad internacional, tanto en lo económico, político, sociocultural como científico-tecnológico, *“elevaron la importancia de los asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tener un papel más amplio en la política mundial”* (2003, p. 2). Por esto es que identificamos la participación ineludible de una variedad de actores además de los Estados nacionales: un escenario que se visualiza como favorable para la

participación de actores subnacionales, que no son considerados como sujetos del Derecho Internacional clásico, pero que efectivamente están interviniendo en diversas modalidades de acuerdos, entendimientos y hermanamientos de cooperación internacional de manera formal o informal y desde ámbitos económicos y/o culturales.

La visión realista de las relaciones internacionales y la hipótesis del Estado como único actor del sistema internacional, ya no es un modelo teórico válido. Un mundo interdependiente supone que conceptos como “Estado nacional”, “capitalismo nacional”, “soberanía nacional”, entre otros, pierden su utilidad porque referencian situaciones y valores que ya no describen la compleja realidad del sistema internacional y, por ende, no pueden explicarlo. Pero además, el proceso globalizador genera nuevos espacios y, por lo tanto, nuevos términos adaptados para esta nueva realidad. De esta manera “*la política se deslimita y desestataliza*” (Beck, 2007, p. 22).

El Estado pierde el rasgo exclusivo que pregonaban los tradicionalistas entrando en competencia con otros actores: lo local rompe con la lógica clásica de los Estados, generando múltiples conexiones (Piana y Tisera, 2017). En este proceso aparecen nuevos actores, con nuevos papeles, con reglas diferentes, generando la necesidad de identificar conceptos que se adapten a una sociedad en cambio.

Hoy creemos necesario hablar de una *sociedad internacional global*, aun cuando reconocemos la existencia de otros términos como escenario internacional, sistema internacional, vida internacional, también comprensivos. En nuestra opinión, preferimos el de sociedad internacional global porque incorpora una pluralidad de actores de características no estatales, tales como los organismos internacionales, ONGs, empresas multinacionales, las ciudades y los individuos que se reconocen e interactúan independientemente de las limitaciones jurídicas propias del modelo de exclusividad de la diplomacia estatal. Las acciones de cualquiera de estos actores tienen efectos en otros, muchas veces impensados e imposibles de prever. Este “efecto mariposa” es una de las características novedosas de esta sociedad internacional, ahora global.

Siguiendo la noción que nos propone Zubelzú (2008, p. 36), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en

las investigaciones que el de subestatal, 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”.

Dentro de este esquema aparece la política internacional subnacional 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, 2016, p. 309)².

La modalidad de internacionalización que ejercen los actores subnacionales se determina a partir del uso de la paradiplomacia, nueva diplomacia regional o protodiplomacia. Keating define a la nueva diplomacia como “un tipo de actividad, que funciona por debajo o dentro de los intersticios del sistema tradicional de las relaciones internacionales” (2001, p. 2). El concepto paradiplomacia es definido por Zeraoui para “designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país” (2007, p. 1). Otro grupo de definiciones señala que ella refiere a “Canales informales de participación que actúan de forma paralela a la diplomacia del Estado nacional, lo que denominan algunos autores como “paradiplomacia”, que tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales” (Ruiz Alanís, 2009, p. 256).

Dentro de estos nuevos actores aparecen en un lugar de privilegio los actores públicos subnacionales, esto es, entidades públicas reconocidas al interior del Estado nacional tales como Estados, regiones, provincias, municipios o ciudades que no se confunden con esta macro estructura jurídico-política: la integran pero tienen funciones, competencias y lógicas diferenciadas. Por ello, en el estudio de las relaciones internacionales hoy debemos necesariamente considerar y estudiar la participación internacional de estos actores locales.

² Y agrega que “la participación externa de las entidades subnacionales es una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales” (Calvento, 2016, p. 309).

Sin embargo, la presencia de las ciudades en las relaciones internacionales clásicas no es novedosa. Como recuerda Ruiz Alanís (2009), ya en 1965 las Naciones Unidas, a través de la Resolución 2058 de su Asamblea General, estimaron que “*el hermanamiento de ciudades representa uno de los medios de cooperación que deben fomentar las Naciones Unidas*”³. Más tarde, en 1971, por Resolución 2861 se estimó a la “*cooperación intermunicipal mundial*” como un complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales⁴.

Ahora bien, ante las limitaciones de las capacidades estatales nacionales se ha hecho cada vez más notoria la presencia de las ciudades en las dinámicas propuestas desde el ámbito global. Ha aparecido, además, un discurso que vincula fuertemente el desarrollo local y la inserción internacional. Los gobiernos locales impulsan la actividad internacional:

Por un lado, en clave económica, para la creación de lazos internacionales tendientes a estimular varias cuestiones que potencien y refuercen el desarrollo local, entre otras, el comercio, la inversión y el turismo. Por otro lado, en clave política, el municipio es una herramienta fundamental para sostener la relación entre el desarrollo local y la dimensión externa, a través del diseño de un esquema de influencia institucional sobre las estructuras del gobierno central (Miranda, 2005, p. 7).

Otra explicación ha dado Perotti:

La creciente actividad externa que han venido desarrollando las unidades subnacionales en la Argentina ha tenido causas de orden doméstico (como el regreso de la democracia, en la década de 1980, que actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y de la sociedad argentina, y posteriormente, el proceso de apertura de la economía en los años 90' del siglo XX) y otras de carácter externo (como el propio proceso de globalización y el regionalismo) que han incidido fuertemente en la asunción por parte de las entidades subnacionales de actividades que, en otras épocas, pertenecían al ámbito de acción exclusivo del gobierno nacional (Perotti, 2010, p. 6).

³ [https://undocs.org/es/A/RES/2058\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2058(XX)). Fecha de acceso 14/10/19.

⁴ [https://undocs.org/es/A/RES/2861\(XXVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2861(XXVI)) Fecha de acceso 14/10/19.

“*Pensar globalmente y actuar localmente*” señala una apertura de lo particular a lo universal que requiere repensar las bases y las unidades de las relaciones internacionales.

2. Método

Debemos considerar las “*transformaciones globales*”⁵ en un proceso que implica, según Beck (2008, p. 129), “*un cambio de paradigma científico y un cambio de paradigma político*”.

En esta investigación entendemos a las ciudades como los actores centrales de la política internacional subnacional ya que “*lo local, es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes*” (Di Pietro, 2001, p. 23). Sostenemos que lo local es: *territorial*, porque se despliega en un espacio determinado (municipal o regional); *multidimensional*, abarcando las distintas facetas de la vida humana; *sistémico*, porque supone la cooperación de los diversos actores de una comunidad; *integrado*, ya que articulan políticas públicas locales (presupuestos participativos, por ejemplo); *institucionalizado*, ya que se establecen reglas de juegos que regulan las conductas locales; e *innovador*, porque es el primer ámbito de exploración para los cambios.

En un contexto complejo, un enfoque multidimensional nos permite realizar una mejor aproximación a nuestro estudio porque la sociedad internacional global integra unidades que vinculan no sólo Estados entre sí sino a éstos con (y entre) las sociedades civiles, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, las ciudades e individuos⁶.

⁵ El concepto transformaciones globales es trabajado en extenso por los académicos Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perration, J., (2002).

⁶ En ese sentido Arenal señala: “El constante incremento de los niveles de interdependencia ha transformado radicalmente la sociedad internacional y de manera muy especial el comportamiento de los Estados, contribuyendo de manera decisiva a conformar una sociedad internacional postwestfaliana, como consecuencia de los decisivos efectos que se han derivado de esta dinámica” (Arenal, 2009, p. 209).

Hemos seleccionado a los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires como unidad de análisis. Buscamos los instrumentos de relacionamiento internacional donde participan los que ellos informan e investigamos, desde sus propias páginas web, si tienen áreas específicas y/o refieren a competencias y/o acciones para el relacionamiento internacional.

La Provincia de Buenos Aires es una de las veintitrés (23) provincias que, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforman la división política y administrativa del federalismo argentino. Esta provincia tiene una centralidad política, económica, poblacional y territorial única: es la segunda provincia en extensión territorial⁷ y su población, que alcanzó los 15.625.084 habitantes según el censo 2010, representa el 38,94% del total del país⁸.

Según los datos censales 2010, en la provincia hay una ratio de 50,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, un porcentaje de 1,18% respecto de la superficie total de su territorio, habita el 63% de su población⁹. Así, la densidad poblacional de los 24 municipios que integran el conurbano es de 2.694,75 hab./km² mientras que en el interior es de 18,8 hab./km².

Desde el punto de vista económico Buenos Aires se constituye en la provincia de mayor peso relativo en cuanto al tamaño de su economía siendo, por otro lado, la que posee mayor grado de diversificación productiva. Su peso específico en cuanto a población en el contexto nacional la hace estar presente en cualquiera de los grandes acontecimientos políticos de Argentina.

⁷ Tiene una superficie de 307.571 Km², lo cual representa un 8,26% respecto del total del país. <http://www.ign.gov.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>

⁸ Para el año 2019 se ha proyectado una población 17.370.144 habitantes.

⁹ El INDEC incluye como Conurbano a los Partidos de Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López. Sin embargo, según Ley provincial N° 13.473, se entiende que también integran el área territorial del conurbano bonaerense los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Fernando, San Miguel y Tigre; con estos municipios, el aglomerado numerado en la Ley N° 13.473 incluye un total de 13.693.332 de habitantes, esto es, poco más del 87% del total poblacional.

Las provincias argentinas, a la que cabe agregar con un status especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la facultad de darse y regirse según sus propias instituciones locales y elegir sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno federal (artículo 122 de la Constitución Nacional). Ahora bien, como todas las provincias sus Constituciones deben ser dictadas *“bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria”* (art. 5 Constitución Nacional), teniendo el gobierno nacional la facultad-deber de intervenirlas *“para garantizar la forma republicana de gobierno”* (art. 6 Constitución Nacional).

Como hemos señalado, la existencia de un régimen municipal es una de las condiciones que el sistema federal le impone a las provincias. Ahora, como en la mayoría de las Constituciones políticas, las relaciones internacionales han sido un atributo exclusivo de los Estados nacionales. La posibilidad del relacionamiento internacional de las entidades subnacionales en Argentina está enmarcada en el artículo 124 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, que señala que las provincias pueden *“celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles 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”*.

Si bien los entes autónomos no pueden técnicamente celebrar tratados o tener una política exterior, la habilitación a las provincias se da en los términos de “convenios” para sus materias reservadas o concurrentes. Ellas no pueden contradecir la política exterior del Estado ni su crédito, para lo cual el conocimiento del Congreso es visto como un ámbito de concertación y colaboración ya que tampoco se le ha atribuido la facultad de aprobarlos o desecharlos como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica (Gelli, 2006, p. 1024).

Si para las provincias la posibilidad de vinculación internacional es limitada, para el caso de los municipios la Constitución Nacional nada prevé. Por su parte, tampoco la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ni la legislación bonaerense infra constitucional (Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto-Ley N°

6769/58 y sus modificatorias) habilita las relaciones internacionales municipales¹⁰.

Sin embargo, se detectan políticas de relacionamiento en los municipios. En esta línea y, de conformidad con el auge en la participación internacional de los actores subnacionales, nos preguntamos ¿cómo se desarrolla la política internacional subnacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Es necesario describir y estudiar el amplio abanico disponible de políticas posibles, detectando cómo se han vinculado a pesar de estas restricciones normativas. Dentro de las herramientas y el accionar disponibles que presenta la política internacional subnacional, pretendemos identificar las acciones y antecedentes que han realizado los municipios bonaerenses (política internacional subnacional) a pesar de las limitaciones normativas (restricciones normativas). Luego de identificar estas acciones estudiaremos qué patrones de relacionamiento internacional tienen los municipios y si es posible identificar algún parámetro.

Entendemos a modo de hipótesis orientativa que, aún en un contexto de limitaciones normativas, los municipios bonaerenses, en su mayoría, realizan acciones de política internacional subnacional sin necesidad de contar con estructuras institucionales.

Mariana Calvento (2016) realiza una conceptualización que seguiremos en nuestro desarrollo operacionalizando y sistematizando la política internacional subnacional en dos dimensiones: *de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional*.

En relación a las herramientas de *relacionamiento institucional internacional* se destacan los acuerdos bilaterales¹¹ donde cobran

¹⁰ Si bien en 1987, en el contexto de la creación de una entidad pública no estatal que crea una Federación de Municipios, se prevé y le reconoce entre una de sus principales finalidades, objetivos y acciones la de “*Establecer nexos y acuerdos con asociaciones afines de otros países, como también con organizaciones regionales e internacionales, con la finalidad de fomentar el intercambio de información, documentación y experiencias afines y alentar el desarrollo de programas y acciones de interés común*” (art. 8° inc. i, Ley N°24.807), esto no altera la inexistencia de normas específicas particulares para los municipios.

¹¹ Los acuerdos bilaterales “representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008, p. 59).

un rol protagónico los hermanamientos de ciudades¹² y, en menor medida, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral. En cuanto al *posicionamiento internacional*, los municipios buscan generar acuerdos de carácter multilateral con el objetivo de lograr posicionamiento exterior¹³. En una variedad de herramientas destacamos el desarrollo de políticas locales de comercio exterior cuyo objetivo prioritario se establece en generar condiciones favorables para el desarrollo de economías locales y regionales.

3. Resultados

Tal como ha sistematizado el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2015) hasta la mitad de esta década, la Provincia de Buenos Aires tiene un variado y profuso listado de Convenios, Cartas, Entendimientos y Protocolos suscriptos con Estados nacionales pero especialmente con otros actores subnacionales¹⁴. ¿Pero qué sucede en el ámbito de los municipios?

Los municipios argentinos y en especial los bonaerenses, objeto de esta investigación, también han entablado vinculaciones con otros organismos internacionales a pesar de la inexistencia de autorizaciones legales. En efecto, desde los 90¹⁵ han desarrollado diversas estrategias de cooperación internacional descentralizada o paradiplomacia superando la limitación normativa.

¹² La importancia de este tipo de acciones se encuentra determinada a partir de una búsqueda que extienda las fronteras locales promoviendo el contacto entre culturas y pueblos diferentes.

¹³ “A diferencia de las políticas de relacionamiento institucional, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y el trabajo unilateral de este actor” (Calvento, 2012, p. 321).

¹⁴ Como recuerda Calvento (2010, p. 2), “en el caso de la Provincia de Buenos Aires, es preciso destacar que desde los años noventa, en consonancia con las nuevas tendencias nacionales, se crearon las primeras áreas específicas de gestión externa: la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, principal agencia de gestión exterior de la Provincia, y la Dirección de Integración Regional, dependientes del Ministerio de Producción”.

¹⁵ Sin embargo, desde el CIPPEC (2004) se señala que el crecimiento de esta política es a inicios de 2000.

Los municipios bonaerenses desarrollan múltiples actividades que van desde acuerdos bilaterales, hermanamientos de ciudades, proyectos de cooperación técnica y financiera, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, entre otras actividades.

En materia de relacionamiento institucional internacional, a partir de los datos recolectados, el hermanamiento *de ciudades* es la práctica más utilizada por los municipios, lo que requiere la aprobación del ejecutivo y del legislativo local, como así también el conocimiento de la Cancillería. A nivel general se reconocen más de 400 experiencias entre gobiernos provinciales y municipales argentinos con actores extranjeros siendo más del 80% de esos vínculos, los iniciados por los municipios, especialmente, de la Provincia de Buenos Aires¹⁶.

Otra de las vinculaciones de los municipios con el exterior surgen de las relaciones multilaterales municipales, destacándose la creación de redes de ciudades que permiten una mayor generación de políticas de promoción e imagen de las ciudades.

En nuestra región la red principal de municipios es la Red de Mercociudades¹⁷, constituyéndose como la mayor red regional de participación de estrategias de relacionamiento institucional regional. Lo distintivo de estas herramientas es que se establecen a partir de relaciones horizontales, que se realizan entre actores similares, con un gran margen de flexibilidad (Zapata Garesché, 2007). Este tipo de estrategia ha permitido la construcción de una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas¹⁸ (Chasquetti, 2006).

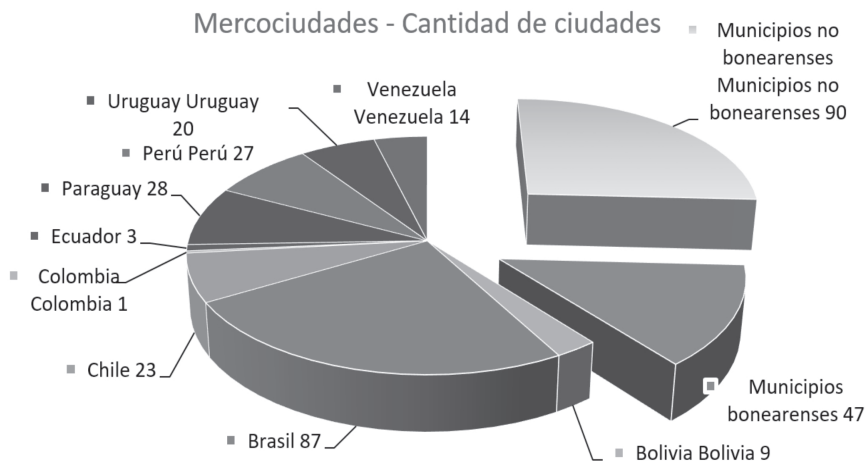
¹⁶ En 1967 se concretó el primer hermanamiento del cual se tiene su registro formal, entre el municipio de Bahía Blanca y la ciudad de Jacksonville, Estados Unidos.

¹⁷ <http://www.mercociudades.org/> Participan municipios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

¹⁸ Se generan vinculaciones en las áreas de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; integración Fronteriza; Turismo, entre otros.

En la actualidad participan ciento treinta y siete (137) municipios argentinos sobre un total de trescientas cuarenta y nueve (349) ciudades; es decir, casi el 40% de la Red está conformada por ciudades argentinas (39,25 %). Entre los argentinos los de Buenos Aires conforman más de un tercio del total, destacando los de Avellaneda, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Pilar, Vicente López, entre otros, los que suman un total de 10.932.379 de habitantes según Censo 2010.

Cuadro 1 - Ciudades integrantes de la Red Mercociudades por país



Fuente: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/> Fecha de acceso: 30/10/19.

Relevando las informaciones publicadas en las 135 páginas web de los propios municipios: 66 de ellos no informan ninguna política internacional subnacional; los 47 que integran Mercociudades informan actividades; y 22 municipios, que no integran esa Red, también han dado cuenta de haber establecido alguna actividad identificable como parte de las relaciones internacionales subnacionales.

En cuanto a las actividades, identificamos acciones de inserción internacional a partir de políticas de promoción y de imagen de los

municipios. Una de estas estrategias es la de posicionamiento conocida como marketing internacional, la cual busca señalar las ventajas comparativas de una localidad, identificada en torno a la idea de Marca-Ciudad, la que pondera los atributos y las diferencias que la identifican de otras. Dentro de estas estrategias podemos resaltar el lanzamiento en el año 2012 de la marca “Ciudad de Avellaneda” identificando los productos y servicios necesarios para el desarrollo y la identificación del municipio en el exterior. Otro de los casos detectados es el desarrollo de la Marca-Ciudad en el Municipio de Morón hace ya más de una década, generando la construcción de un *slogan* que identifica a los habitantes con la ciudad donde viven. Estas políticas permiten posicionar al municipio de manera competitiva ayudando a generar una identidad en la memoria colectiva.

También detectamos evidencias de posicionamiento internacional de otros municipios de la Provincia de Buenos Aires. Algunos de los que realizan actividades de comercio exterior son Quilmes, Mar del Plata, Tandil, Bahía Blanca, entre otros. En los últimos años el municipio de Lanús ha realizado una serie de actividades tendientes a favorecer el desarrollo local, como la “Casa de Lanús en el exterior”, en articulación con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, consistente en impulsar los negocios de las empresas locales, participando de las rondas de la Fundación Export-Ar. Otro ejemplo de este tipo de accionar se identifica en el Club de Exportadores, un espacio cuyo objetivo es ser portavoz de las empresas locales ofreciendo apoyo en la actividad internacional.

Finalmente, debemos destacar la faz institucional de estas políticas¹⁹. Desde hace años varios de los municipios bonaerenses cuentan con oficinas especializadas para trabajar estos acuerdos y vinculaciones. Podemos mencionar la oficina de Coordinación de Cooperación Internacional (hoy Dirección de Coordinación de la Gestión) de la ciudad de Pergamino, que impulsa el establecimiento y desarrollo de las relaciones interinstitucionales con el exterior, trabajando de manera transversal y articulada con otras áreas de

¹⁹ Tomamos esta dimensión porque se ha señalado su alto valor para la proyección de este tipo de políticas. En efecto, como señala Pallero (2014, p. 22) “La creación de la Oficina de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales tiene un impacto positivo para el gobierno local, se ha demostrado en otros municipios de la Argentina que la institucionalización genera este tipo de impacto.”

gobierno. Junín, otra ciudad del interior de la provincia, cuenta con una Dirección General de Relaciones Internacionales que realiza las acciones vinculadas al Comercio Exterior, a las Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno Local y la coordinación de Programas de Cooperación Internacional. Avellaneda cuenta con una Coordinación de Proyectos y Cooperación Internacional, mientras que en Quilmes se desarrollan dentro de la Dirección General de Relaciones Regionales, Intermunicipales e Institucionales.

Algunas áreas específicas son temáticamente vinculadas a los aspectos comerciales, como la Dirección de Producción y Comercio Exterior en el Municipio de Vicente López o el de Morón, ya que dentro de la Secretaría de Producción y Desarrollo Económico se tratan los aspectos vinculados a la promoción Económica y Comercio Internacional. En el caso de Bahía Blanca, “Bahía Internacional” tiene un perfil claramente orientado a la cooperación descentralizada. En otros casos, las acciones internacionales forman parte de la competencia de diversas áreas, como la Subsecretaria de Coordinación y Gestión de Proyectos en el caso del Municipio de Tandil.

Ahora bien, la existencia de un área específica no parece ser un requisito para llevar adelante este tipo de actividades porque sólo 11 de los 69 municipios bonaerenses que participan de una u otra manera en acciones de política internacional subnacional, cuenta con un área institucional.

Finalmente, la heterogeneidad de municipios bonaerenses que participan en estrategias de internacionalización, tanto en cuanto a su tamaño, ubicación interior-conurbano, como color político, dan cuenta de que se trata de una estrategia-necesidad ya enraizada en las políticas públicas locales no dependiente de alguna de aquellas variables²⁰.

Conclusión

Señalamos los principales enfoques y herramientas desde el campo de las relaciones internacionales conceptualizando la

²⁰ Ya Calvento (2010) señalaba la tendencia a la inserción a nivel internacional de las ciudades intermedias que componen la provincia de Buenos Aires, con una alta y diversificada inserción.

inserción internacional de los actores subnacionales. En este marco nos adentramos a estudiar la creciente interdependencia como una de las dinámicas de la actual sociedad internacional global. Ella se desprende de la conceptualización de la globalización y comienza a adquirir características autónomas, hecho relevante para comprender las profundas transformaciones que experimenta la actual realidad internacional.

La visibilidad alcanzada en las últimas décadas por la política internacional subnacional permite señalar las oportunidades e identificar la complejidad del proceso que hemos reseñado. En este trabajo identificamos dos planos de análisis: en primer lugar, se analizó la creciente interdependencia como una dinámica en el marco de la actual sociedad internacional global y desde esta perspectiva ubicamos la aparición de los actores de carácter subnacional, resaltando la participación de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, nos detuvimos en el concepto política internacional subnacional, identificando las diversas formas de posicionamiento y relacionamiento de los municipios en el exterior deteniéndonos en ejemplos de las diversas experiencias de los municipios de esta provincia.

Como hemos afirmado, la realidad ha superado las restricciones normativas de los municipios. Especialmente desde la década de los '90 y en el marco de la apertura de la economía, los acuerdos de financiamiento internacionales y el desarrollo de la cooperación sur-sur y descentralizada, los municipios argentinos en general y, los bonaerenses en particular, fueron adquiriendo mayor experiencia e iniciativa en estas políticas internacionales subnacionales.

Sobre la base de la conceptualización realizada distinguimos un conjunto de tareas realizadas por ellos y determinadas desde dos áreas: las de relacionamiento institucional internacional y las de posicionamiento internacional. De esta manera, se observa cómo las primeras se conforman en relación con otros actores subnacionales, suponiendo un mayor compromiso por parte de los gobiernos subnacionales, mientras que las segundas se utilizan para su jerarquización en la esfera internacional. Por otro lado, reconocimos las diversas estrategias institucionales que llevan adelante los municipios para liderar y orientar sus políticas internacionales.

Estas vinculaciones generan una verdadera sociedad internacional subnacional porque los actores que se vinculan se

reconocen más allá de las limitaciones normativas dadas por los Estados nacionales.

Entendemos que las redes entre pares, como las de Mercociudades, han funcionado como ejemplo-estímulo para dar los primeros pasos en estas acciones. También, que este accionar no ha precisado (ni derivado necesariamente) en la formalización de estas relaciones a través de áreas institucionales.

No siendo necesario para el relacionamiento internacional de las ciudades entre sí o con otros actores que aquellas cuenten con áreas específicas, esto permitiría (sin mayores esfuerzos) incentivar a que nuevos actores locales se lancen a realizar sus propias experiencias sin necesidad de aumentar sus organigramas. Esta relativa informalidad resulta distintiva y novedosa respecto a las tradicionales relaciones diplomáticas estatales.

Será necesario, a futuro, explorar cómo se consolidan estas políticas en otros actores locales a fin de identificar si las notas aquí señaladas pueden generalizarse.

Bibliografía

- ARENAL MOYUA, C. (2005). En torno al concepto de sociedad internacional. En M. Vargas Gomez-Urrutia *et al.* (Coords.). *Soberanía del Estado y derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo* (pp. 453-464). Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga.
- 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.
- BECK, U. (2007). *Poder y contrapoder en el era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- BECK, U. (2008). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- BULL, H. (1977). *The Anarchical Society*. Columbia University Press.
- BUZAN B. y LITTLE, R. (2000). *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford

University Press.

- CALVENTO, M. (2010). Estrategias de vinculación internacional en los municipios de tamaño intermedio de Argentina. En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, Argentina. <http://www.aacademica.org/000-036/12>
- 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], Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- CALVENTO, M. (comp.)(2015). *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. CEIPIL-ANPCyT.
- CALVENTO, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332. <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>
- 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*. Friedrich Ebert Foundation. https://www.fes-uruguay.org/publicaciones/?tx_digbib_digbibpublicationlist%5BpageIndex%5D=9
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2004, Mayo). *Informe Especial. Cooperación Internacional para Municipios. Mayo 2004*. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_188.pdf
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. (2015). *Proyecto Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas*. <http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html>
- DI PIETRO, P. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En D. Buriny A. Heras Monner Sans. (comps.), *Desarrollo local: Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 50-85). CICCUS-La Crujía Ediciones.
- FRONZAGLIA, M. L. (2005). *Unidades subnacionales: un estudio de caso sobre a cidade de São Paulo de 2001 a 2004* [Tesis de Maestría, Universidade Estadual de Campinas]. Repositorio Institucional UNICAMP de <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/>

REPOSIP/279810

- GELLI, M. A. (2006). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. (3ª ed.). La Ley.
- HELD, D., MC GREW, A., GOLDBLATT, D. y PERRATON, A. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford University Press.
- HOFFMANN, S. (1990). *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos.
- KEATING, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, (36), 39-50.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires, Argentina: GEL.
- MIRANDA, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. *Anuario 2005 en Relaciones Internacionales*, 1-8. http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Indices/cerpi.htm
- NYE, J. S. (2003). *La paradoja del poder americano*. Taurus.
- CRUZ, P. M. y BODNAR, Z. (2008). Pensar globalmente y actuar localmente: el estado transnacional ambiental. *Jurídicas*, 5(2), 13-25. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012573002.pdf>
- PALLERO, R. (2014, 26 al 28 de noviembre). La institucionalización del área de relaciones internacionales en los municipios de Mendoza Argentina: ¿Una deuda pendiente? Trabajo presentado en VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEI y II Congreso de la FLAEI, La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44487>
- PEROTTI, J. (2010, 24 al 26 de noviembre). La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales. Trabajo presentado en V Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39740>
- PIANA, R. S. y TISERA, J. (2017). Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local. *Razón Crítica*, (3), 145-173. <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1240>
- RUIZ ALANÍS, L. (2009). Las relaciones internacionales de los

municipios. *Convergencia*. 16(49), 253-275. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100010

TRUYOL, A. (1993). *La sociedad internacional*. Alianza.

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*(vol. 1). Diputació de Barcelona.

ZERAOUI, Z. (04 de marzo 2007). ¿Qué es la paradiplomacia? *La Red 21*. <http://www.lr21.com.uy/mundo/248234-que-es-la-paradiplomacia>

ZUBELZÚ, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En F. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (coords.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (1.ª ed.). CARI-PNUD.