



UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA  
FACULTAD DE DERECHO  
MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

# **LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ENTES SUBNACIONALES ARGENTINOS COMO HERRAMIENTA DE POLITICA EXTERIOR**

**Lic. Hernán Cruz Sánchez**  
**Tutor: Dr. Rafael García Pérez**

**SANTIAGO DE COMPOSTELA**

**Curso 2018-2019**

## RESUMEN

En esta época de globalización, creciente interdependencia, y desdibujamiento de las fronteras, hemos visto como los entes subnacionales han salido al mundo a realizar actividades que hasta hace unas décadas se consideraban competencia exclusiva de los Estados soberanos. Este trabajo analiza el caso argentino y concluye que, lejos de tratarse de una fuerza que genera presiones, vulnera la soberanía y atenta contra el interés nacional, la acción exterior de las provincias y municipios constituye una herramienta más de la política exterior argentina, brindando nuevos mecanismos de relacionamiento con el mundo.

**Palabras clave:** Argentina, paradiplomacia, acción exterior, política exterior, Buenos Aires.

## ABSTRACT

*In this era of globalization, growing interdependence, and blurring of borders, we have seen how subnational entities have gone out into the world to carry out activities that until a few decades ago were considered exclusive competence of sovereign States. This paper analyzes the Argentine case and concludes that, far from being a force that generates pressures, violates sovereignty and undermines the national interest, the foreign action of the provinces and municipalities constitutes one more tool of Argentine foreign policy, providing new mechanisms of relationship with the world.*

**Key words:** Argentina, paradiplomacy, foreign action, foreign policy, Buenos Aires.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO I: EL NUEVO PAPEL INTERNACIONAL DE LOS ENTES SUBNACIONALES.....</b>	<b>6</b>
1. PARADIPLOMACIA Y ACCIÓN INTERNACIONAL .....	6
a) Debate conceptual .....	6
b) Causas del fenómeno.....	8
c) Regiones y ciudades.....	12
2. LAS CIUDADES COMO ACTORES INTERNACIONALES .....	13
3. EL FENOMENO DESDE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....	17
<b>CAPITULO II: LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS EN ARGENTINA.....</b>	<b>20</b>
1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	20
2. MARCO LEGAL.....	22
3. INSTITUCIONES Y FUNCIONAMIENTO.....	28
a) Bajo la órbita de la Cancillería.....	28
b) Otras instituciones .....	34
<b>CAPITULO III: LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES .....</b>	<b>37</b>
1. MARCO LEGAL.....	38
2. ESTRUCTURA ORGÁNICA .....	39
a) Ámbito de la secretaría general y relaciones internacionales.....	40
b) Ámbito del ministerio de economía y finanzas .....	42
3. POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL .....	45
a) Relaciones bilaterales.....	45
b) Relaciones multilaterales.....	48
c) Políticas de promoción y posicionamiento internacional.....	53
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUCCIÓN

Ante un mundo crecientemente globalizado por tecnologías y fuerzas de mercado que parecen no tener control, Estados cada vez más descentralizados, fragmentados e incluso acosados por movimientos secesionistas que amenazan su integridad territorial, y un reverdecer de *lo local* como fuente de identidad y soluciones a los problemas de los ciudadanos, la internacionalización de los entes subnacionales –o gobiernos no centrales– es vista por muchos no solo como algo inevitable, sino también como algo deseable, a fin de lograr adaptar las instituciones políticas existentes –los Estados, en sus diferentes niveles– a una realidad que presenta tanto amenazas como oportunidades.

El presente trabajo estudia el caso argentino, en el cual –a partir de la reforma constitucional de 1994– se permite la acción exterior de los entes subnacionales. Si bien pueden existir dudas respecto al sistema federal argentino y a la verdadera autonomía política y económica de las provincias y los municipios, el activismo internacional de los gobiernos subnacionales no es exclusivo de los sistemas federales o democráticos<sup>1</sup>, y dado que este puede desarrollarse incluso en Estados unitarios descentralizados, no hay razón para dudar de que Argentina sea un caso de lo que se ha denominado *paradiplomacia* o *acción internacional* de los entes subnacionales.

Este fenómeno ha generado cierta controversia tanto en los sistemas federales –debido a que en estos el gobierno central se ha reservado históricamente la conducción de la política exterior, frente a estados federados o provincias que han presionado por ampliar sus prerrogativas<sup>2</sup>– como también en aquellos Estados acosados por movimientos secesionistas, que ven en la proyección internacional tanto una fuente de legitimidad y apoyo a su causa, como también una herramienta para promover y consolidar la identidad nacional de la región. Así mismo, tanto la progresiva descentralización de las funciones estatales, como el desarrollo de procesos de integración bajo estructuras supranacionales, han permitido a las regiones llevar adelante acciones internacionales

---

<sup>1</sup> Cornago, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*. No. 5. 11-36. Pág. 17.

<sup>2</sup> Keating, M., & Aldecoa, F. (1999) Introducción. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass & Co. Pág 4

que pudieran no solo desentonar con las políticas de los Estados centrales, sino incluso comprometer la imagen que estos proyectan hacia el exterior.<sup>3</sup>

En propósito de este trabajo es probar que, lejos de tratarse de un fenómeno producto de presiones internas que amenazan la integridad y supervivencia del Estado nacional, la acción exterior de las provincias y municipios argentinos es permitida y promovida por el gobierno central como parte de una estrategia más amplia de inserción internacional, en el cual los entes subnacionales no rivalizan con la política exterior, sino que la complementan, generando lazos y canales de diálogo más allá de los mecanismos tradicionales de relacionamiento internacional, contribuyendo a la promoción de la imagen internacional del país, beneficiando al conjunto con el acceso a nuevos mecanismos de cooperación –la llamada *cooperación horizontal o descentralizada*– y, en resumen, aprovechando las oportunidades de desarrollo que ofrece la desafiante globalización.

En el capítulo I, se realizará un análisis del estado del arte respecto al nuevo papel de los entes subnacionales en el plano internacional, tanto desde el fenómeno de la *paradiplomacia* o la *acción internacional* de las regiones o provincias, como también desde un orden internacional alternativo basado en las *ciudades globales*. Finalmente, se contrastará estas ideas con los postulados básicos de la teoría clásica de las Relaciones Internacionales para probar que la acción exterior de los entes subnacionales no necesariamente constituye una amenaza a la soberanía estatal, sino que puede entenderse como un instrumento de la política exterior.

En el capítulo II, se analizará el marco en el que se lleva a cabo la proyección internacional de las provincias y los municipios argentinos. Para ello, se estudiará la evolución histórica del fenómeno, el marco legal –principalmente lo establecido en la Constitución Nacional– y las instituciones a nivel nacional que participan de la acción exterior de los entes subnacionales argentinos, a fin de comprobar la existencia de mecanismos formales –o informales– de coordinación entre las actividades internacionales llevadas a cabo por estos, y la política exterior de la Nación.

---

<sup>3</sup> García Pérez, R. (2011). La acción exterior de las Comunidades Autónomas. En Beneyto, J. M. y Pereira J. C. (dirs.) *La política exterior de España: un balance a futuro* (pp. 1-28). Pág. 25.

Por último, en el capítulo III, se descenderá al estudio de la acción exterior de uno de los entes subnacionales. Se ha elegido a la Ciudad de Buenos Aires como caso de estudio, debido a que al ser una *ciudad federal*<sup>4</sup> –poseedora de una autonomía y facultades semejantes a una provincia– participa tanto de la dinámica de la *paradiplomacia* o acción internacional de los entes subnacionales –como cualquier provincia–, como también del fenómeno de las *ciudades globales* y los nuevos mecanismos de cooperación en red, que empujan a las urbes a proyectarse en la escena internacional. A partir del análisis del caso de estudio, se buscará determinar si su proyección internacional es convergente con los objetivos de la política exterior, y si su ámbito de actuación invade o no las facultades reservadas al Gobierno Nacional.

A los fines del trabajo, se entenderá por *entes subnacionales* a los *gobiernos no-centrales* –en este caso, provincias y municipios–, excluyendo del término y del fenómeno de la *paradiplomacia* o *acción internacional* a aquellas entidades de carácter no estatal –como individuos, grupos de presión, empresas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otros entes de carácter privado– que pudieran llevar actividades más allá de las fronteras de los Estados centrales.

---

<sup>4</sup> Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Londres: Routledge Op. Cit. Pág. 23-24.

# CAPITULO I: EL NUEVO PAPEL INTERNACIONAL DE LOS ENTES SUBNACIONALES

## 1. PARADIPLOMACIA Y ACCIÓN INTERNACIONAL

### a) Debate conceptual

El debate en torno al concepto de *paradiplomacia* nace de los diferentes significados que los académicos le han dado, lo cual ha hecho que el concepto resulte ambiguo y de difícil convertibilidad teórica, la cual resulta esencial para la construcción de patrones explicativos.<sup>5</sup> En este sentido, Aguirre considera que se trata una palabra de moda que ha tenido un misterioso éxito en la literatura especializada, aunque su definición analítica no haya sido clara.<sup>6</sup>

En su artículo publicado en 1961, el historiador de relaciones internacionales Rohan Butler acuñó el término *paradiplomacia* para referirse a la práctica de los jefes de Estado de construir aparatos de diplomacia personal y paralela, a fin de llegar a acuerdos por fuera de las estructuras de los ministerios de relaciones exteriores y la labor de los embajadores y representantes oficiales.<sup>7</sup> Sin embargo, el neologismo no terminó de cuajar en la academia debido a que se trataba de un fenómeno que ya había sido bastante estudiado, y se superponía con conceptos como el de *diplomacia secreta* y las llamadas *negociaciones encubiertas*.<sup>8</sup>

El término *paradiplomacia*, como se entiende actualmente, apareció a principios de la década de 1980 de una manera bastante inocente y básicamente empírica, surgiendo dentro del campo del análisis político comparativo de los estados federales y la teoría renovada del federalismo.<sup>9</sup> En el contexto del debate sobre el modelo de nuevo federalismo en los Estados Unidos y la transferencia de programas federales a las autoridades locales y estatales, Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos acuñan el término como una abreviación de *diplomacia paralela*. Esta vez, el neologismo fue aceptado por la mayor parte de la comunidad académica, especialmente porque no existía otro

---

<sup>5</sup> Kuznetsov, A. S., Op. Cit. Pág 7.

<sup>6</sup> Aguirre, I. (1999) Making Sense of Paradiplomacy: An Intertextual Enquiry About a Concept in Search of a Definition. En *Regional and Federal Studies*, vol. 9, No. 1, pp. 185–209. Pág 185.

<sup>7</sup> Butler, R. (1961) Paradiplomacy. En Sarkissian A. O. (Ed.) *Studies in Diplomatic History and Historiography*. Londres: Longman, pp. 12-25. Pág. 13.

<sup>8</sup> Kuznetsov, A. S., Op. Cit. Pág. 26.

<sup>9</sup> Aguirre, I., Op. Cit., Pág 185.

término alternativo para dicho fenómeno.<sup>10</sup> Noé Cornago define la *paradiplomacia* como “la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales mediante el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el objetivo de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales.”<sup>11</sup> Por su parte, Alexander Kuznetsov la define como “una forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con actores gubernamentales y no gubernamentales extranjeros.”<sup>12</sup>

Sin embargo, el concepto de *paradiplomacia* ha generado cierta controversia dentro de la academia, lo cual ha promovido el desarrollo de conceptos alternativos para referirse a las actividades internacionales llevadas a cabo por los gobiernos no centrales o entes subnacionales. Kuznetsov reconoce que el prefijo *para* puede ser confuso ya que solo enfatiza que se trata de una acción que se lleva a cabo en paralelo a la tradicional diplomacia estatal, pero no deja entrever la naturaleza de la fuerza que promueve dichas actividades paralelas.<sup>13</sup> Por esta razón Kincaid plantea el concepto alternativo de *diplomacia constitutiva*, abarcando con este no solo las actividades internacionales llevadas adelante por gobiernos *constitutivos* –estados federados, provincias, cantones– y gobiernos locales, tanto de países federales como de países unitarios descentralizados, sino que también aquellas actividades llevadas a cabo por organizaciones ciudadanas y no gubernamentales.<sup>14</sup>

Así mismo, el concepto de *paradiplomacia* también genera ciertos problemas al traducirlo y utilizarlo en nuestro contexto cultural. García Pérez plantea que existe cierta reticencia a la utilización del término en nuestro idioma, tanto por no estar reconocido por la Real Academia de la Lengua, como por tratarse de un intento más por desvirtuar el significado de *diplomacia*,

---

<sup>10</sup> Kuznetsov, A. S., Op. Cit. Pág. 28.

<sup>11</sup> Cornago, N. (1999) Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass & Co, pp. 40-57. Pág. 40.

<sup>12</sup> Kuznetsov A. S., Op. Cit., Pág 30-31.

<sup>13</sup> Kuznetsov, A. S., Op. Cit. Pág. 28-29.

<sup>14</sup> Kincaid, J. (2010) Comparative Observations On The International Activities Of Constituent Governments. En Requejo, F. (ed.) *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (pp. 15-28). Barcelona: IEA. Pág. 15.

empleándolo en circunstancias que son ajenas a su significado específico.<sup>15</sup> Por su parte, Zubelzú considera que el término *gestión externa o internacional* es el más adecuado para el estudio del caso argentino, destacando además que el término *paradiplomacia* no solo puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la diplomacia estatal, sino que también el prefijo *para* posee cierta connotación negativa al asociarse con actividades ilegales, lo cual hace que el término no sea del todo adecuado para el contexto cultural argentino.<sup>16</sup>

#### b) Causas del fenómeno

Según Nye y Keohane, los Estados ya no son los únicos actores del sistema internacional, sino que han surgido nuevos actores que compiten con estos, y que –al ser poderes autónomos– son capaces de desarrollar políticas exteriores privadas que pueden oponerse o afectar a las políticas estatales. Los autores definen las relaciones transnacionales como aquellos “*contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras estatales que no son controladas por los órganos de gobierno de política exterior central*”<sup>17</sup> y plantean que estas relaciones pueden hacer que los Estados se vuelvan más dependientes de fuerzas que ninguno de ellos controlan.<sup>18</sup> Así mismo, el surgimiento de organizaciones transnacionales puede contribuir a la internacionalización de la política doméstica, aumentando la influencia de ciertos grupos nacionales en la formulación de las políticas estatales.<sup>19</sup> Producto de estos cambios a nivel global, pareciera ser que el mundo estado-céntrico en el que los Estados eran los principales agentes, ha sido reemplazado por un mundo multicéntrico formado por múltiples actores, estatales y no estatales.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> García Pérez, R. (2014) La Proyección Internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía Territorial y Unidad de Acción de la Política Exterior. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nro. 27. Pág. 13.

<sup>16</sup> Zubelzú, G. (2008) Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En G. Zubelzú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp.159-184). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág. 37.

<sup>17</sup> Nye, J., & Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, Vol. 25, Nro. 3, pp. 329-349. Pág. 331.

<sup>18</sup> Nye, J., & Keohane, R., Op. Cit., Pág. 340.

<sup>19</sup> Nye, J., & Keohane, R., Op. Cit., Pág. 339.

<sup>20</sup> Kamiński T., Op. Cit., Pág. 14.

Tanto el desvanecimiento de la línea que separaba a los asuntos domésticos de la política exterior, como el reconocimiento de la existencia de problemas comunes que trascienden las fronteras, han generado simultáneamente una domesticación de los asuntos internacionales y una internacionalización de las políticas internas<sup>21</sup>, lo cual ha tenido una notable influencia en el desarrollo del fenómeno de la *paradiplomacia* y la acción internacional de los entes subnacionales. Debido a la globalización, la creciente interdependencia entre los Estados y la emergencia de las relaciones transnacionales, se han generado importantes cambios en la agenda política internacional, lo cual ha supuesto una revalorización los temas considerados de baja política – en contraste con los asuntos de alta política tradicionalmente reservados a los gobiernos centrales de los Estados – y una desjerarquización de la agenda global.<sup>22</sup> Esto no solo le ha permitido a los Estados diversificar su agenda de política exterior y desarrollar nuevas formas de cooperación entre ellos, sino que también –dado que las actividades internacionales de los entes subnacionales se centran casi exclusivamente en temas considerados de baja política<sup>23</sup>– esta desjerarquización y flexibilización de la agenda global ha favorecido la consolidación de los gobiernos subnacionales como actores importantes de las relaciones internacionales, y ha permitido tanto el desarrollo de nuevos canales de diálogo entre los pueblos, como la creación temprana de mecanismos alternativos de cooperación – de naturaleza horizontal y generalmente en forma de redes – denominados *cooperación descentralizada*.

Si bien el surgimiento de las relaciones transnacionales y la mayor vinculación entre las políticas domésticas y los asuntos exteriores han despertado –ya desde la década de 1970– cierto interés respecto a la labor de los entes subnacionales en el plano internacional, también es importante señalar un tercer factor de carácter endógeno, relacionado, por un lado, con el surgimiento del debate en varios países en torno al llamado nuevo federalismo<sup>24</sup> y, por el otro, con la progresiva descentralización de funciones estatales producto de la crisis del Estado de Bienestar y la promoción de políticas neoliberales, lo cual ha producido una gran transferencia de funciones consideradas potestad de los Estados centrales, en favor de los entes subnacionales.

---

<sup>21</sup> Kuznetsov A. S., Op. Cit., Pág. 35.

<sup>22</sup> Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Trabajos de investigación en Paradiplomacia, año 1, nro. 1, pp. 44-63. Pág. 54. Disponible en: [http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B1o1no1.pdf](http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1.pdf)

<sup>23</sup> Hourcade, O. I., Op. Cit., Pág. 54.

<sup>24</sup> Kuznetsov A. S., Op. Cit., Pág. 36.

Así mismo, la profundización de los cambios en el sistema internacional y las consecuencias de la globalización parecían indicar que los Estados se habían transformado en actores impotentes frente a las fuerzas del mercado y los grandes cambios tecnológicos y financieros. Según Russell, durante las décadas de 1980 y 1990 el debate en torno al Estado como actor internacional se centró, por un lado, en la funcionalidad para organizar la actividad humana en un mundo en proceso de globalización, y, por otro lado, en la creciente dispersión de poder hacia otras estructuras de autoridad, tanto hacia los entes subnacionales como hacia los supranacionales.<sup>25</sup> Conceptos como el de *Estado hueco* reflejaban un clima de época donde se ponía en duda el rol del Estado, basándose en la idea de que la subordinación de este a las fuerzas del mercado había generado una creciente difusión de la autoridad estatal<sup>26</sup> –entre otros, en favor de los gobiernos subnacionales– y que la pérdida de autoridad por parte del Estado había dejado un enorme agujero de no-autoridad e ingobernabilidad.<sup>27</sup>

Respecto a las causas relativas a la motivación de los entes subnacionales, Duchacek divide sus actividades internacionales según su alcance geopolítico, distinguiendo aquellas actividades limitadas al ámbito regional transfronterizo, de aquellas llevadas a cabo a escala global. Mientras que las primeras han sido producto de la proximidad física, ha sido la conciencia respecto al fenómeno de la interdependencia universal lo que ha empujado a los entes a establecer relaciones con actores ubicados fuera de su vecindario inmediato.<sup>28</sup>

Por su parte, Keating distingue tres conjuntos de motivaciones que alientan a los entes subnacionales a ingresar a la arena internacional: económicas, culturales y políticas.<sup>29</sup> Respecto a las primeras, se destaca la atracción de inversiones extranjeras, la búsqueda de nuevos mercados para los productos locales, la incorporación de nuevas tecnologías productivas, y el desarrollo de

---

<sup>25</sup> Russell, R. (2006), El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, en Rodríguez Gelfenstein, Sergio (coord.). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa.

<sup>26</sup> Strange, S., (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. Pág. 4.

<sup>27</sup> Strange, S., Op. Cit., Pág. 14.

<sup>28</sup> Duchacek, I. (1984) The International Dimension of Subnational Self-Government, *Publius: The Journal of Federalism*, v. 14, n. 4, pp. 5–31. Pág. 15

<sup>29</sup> Keating, M. (1999) Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass & Co. Pág. 3-4.

la industria turística. En materia de cultura, los entes subnacionales que poseen una lengua o una cultura propia –y diferente a la oficial o mayoritaria en su Estado– tienen grandes incentivos para actuar en plano internacional tanto si su gobierno central no es comprensivo respecto a estas cuestiones, como si el origen de dicho idioma se encuentra en otro Estado. Por último, dentro de las motivaciones políticas se encuentran aquellas propias de las regiones con aspiraciones nacionalistas, que pueden ver en las actividades internacionales una forma de lograr el reconocimiento y la legitimidad como algo más que meras regiones. En este sentido, al mostrar a los líderes locales en contextos internacionales, la proyección externa no solo resulta útil para ayudar a construir una nación en aquellas regiones con movimientos nacionalistas, sino que también puede servir para consolidar internamente aquellas regiones que carecen de dichas aspiraciones. Así mismo, distingue las formas de proyección internacional, planteando que *“En aquellos casos en los que las regiones encierran un sentido de identidad nacional distinta y un proyecto de construcción nacional, la proyección externa es cualitativamente diferente de aquellos casos en los que está motivada solo por consideraciones funcionales.”*<sup>30</sup> Por último, plantea que las estrategias que adoptan los entes subnacionales a la hora de actuar en el plano internacional, dependen no solo de las motivaciones que tengan, sino también de las estructuras de oportunidad a las que se enfrentan, variando su relación con el Estado central en función de factores políticos y constitucionales.<sup>31</sup>

Duchacek también planteó al separatismo como otra de las tantas razones por las cuales las regiones buscan proyectarse en el plano internacional<sup>32</sup>, y en posteriores trabajos distinguió conceptualmente la *paradiplomacia* de la *protodiplomacia*, reservando este último término para aquellas *“iniciativas y actividades de gobiernos no centrales en el extranjero que injertan un mensaje más o menos separatista en sus vínculos económicos, sociales y culturales con naciones extranjeras.”*<sup>33</sup> Paquin distingue la *protodiplomacia* –cuando un gobierno no central busca activamente el reconocimiento internacional para ser independiente– de la *paradiplomacia identitaria*, cuyo fin se limita a construir y reforzar la identidad nacional de una región, emprendiendo acciones internacionales en el exterior, pero sin perseguir la independencia

---

<sup>30</sup> Keating, M., Op. Cit., Pág. 13.

<sup>31</sup> Keating, M., Op. Cit., Pág. 11.

<sup>32</sup> Duchacek, I., Op. Cit., Pág. 18.

<sup>33</sup> Duchacek, I. (1986) *The Territorial Dimension of the Politics: Within, Among and Across Nations*. Boulder: Westview Press, Pág. 248.

política.<sup>34</sup> Por otro lado, Zeraoui distingue a la paradiplomacia convergente –positiva– de la divergente –negativa–, según si la acción internacional del ente subnacional complementa o no la política exterior de su Estado:

*“De una manera general, podemos hablar de paradiplomacia positiva cuando la actividad de la región es complementaria de la nacional o no entra en contradicción con los intereses globales del país. En cambio, la paradiplomacia negativa se refiere al choque de las dos políticas por motivos económicos, políticos o culturales.”*<sup>35</sup>

Por su parte, Hocking considera que las actividades internacionales de los entes subnacionales se deben dar en forma de lo que denomina *diplomacia catalítica*, lo cual requiere de mecanismos de comunicación y coordinación entre los entes subnacionales y el Estado central, a fin de cumplir con los objetivos comunes, y beneficiar a ambos.<sup>36</sup>

### c) Regiones y ciudades

Existe cierto debate respecto a la utilización del concepto de *paradiplomacia* para englobar las acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales – como las ciudades y los municipios – en el plano internacional. Autores como Kuznetsov argumentan que estos poseen una naturaleza diferente respecto a las regiones – como las provincias, los estados federados o las comunidades autónomas – ya que no son parte del poder estatal sino del poder público, entendido este como una fuerza intermedia entre el Estado y la sociedad civil.<sup>37</sup> Siguiendo una postura similar, Cornago plantea que el fenómeno de la *paradiplomacia* se aplica a aquellos cuerpos gubernamentales con competencias relevantes y recursos administrativos significativos, resaltando que es precisamente su condición de cuerpos de nivel medio – mayores que las ciudades, pero menores que los Estados soberanos – lo que le da su naturaleza distintiva y su relevancia política, la cual radica en la posibilidad latente de que en busca de reforzar su identidad, la acción internacional de los entes subnacionales –o *paradiplomacia*– devenga en una *protodiplomacia* con claros fines secesionistas,

---

<sup>34</sup> Paquin, S. (2018) Identity Paradiplomacy in Québec. Québec Studies, Vol. 66, pp. 3–26. Pág. 5.

<sup>35</sup> Zeraoui, Z. (2016) Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, Bogotá, Vol. 28, pp. 15-34. Pág. 19.

<sup>36</sup> Hocking, B. (1996) Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. *WeltTrends*, Nro. 11, pp. 36-51. Pág. 51.

<sup>37</sup> Kuznetsov, A. S., Op. Cit. Pág. 23.

que rivalicen con la política exterior del Estado. En cambio, la internacionalización de las ciudades difícilmente puede considerarse una amenaza a la integridad territorial o simbólica de la soberanía estatal.<sup>38</sup>

Un caso interesante es el de las *ciudades federales*, las cuales parecieran ser entes locales con capacidad suficiente para que sus acciones en el plano internacional sean consideradas como *paradiplomacia*. Se trata de aquellos cuerpos municipales que – según el ordenamiento jurídico del Estado – ocupan un lugar de jerarquía inmediatamente inferior al gobierno central, y le son reconocidas competencias propias de las regiones.<sup>39</sup> Ejemplos de ciudades con esta particularidad son las ciudades rusas de Moscú y San Petersburgo, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin embargo, otros autores no excluyen a los gobiernos municipales del fenómeno de la *paradiplomacia*. Dado que tanto las ciudades como las regiones pueden ser catalogadas como unidades gubernamentales no-centrales, ambas – al ser actores políticos separados del gobierno central – pueden decidir competir o cooperar con las autoridades estatales. Así mismo, su capacidad para ser actores de *paradiplomacia* no solo depende de su estatus legal, sino también de los recursos que controlan, la voluntad de sus líderes, el nivel de autonomía dentro del Estado, y la naturaleza de las relaciones entre la ciudad – o la región – y el gobierno central.<sup>40</sup>

## 2. LAS CIUDADES COMO ACTORES INTERNACIONALES

Fernando Straface, Secretario General y de Relaciones Internacionales de la Ciudad de Buenos Aires, afirma que, en un mundo donde la visión westfaliana se resquebraja, las ciudades han podido reafirmarse como actores estratégicos del escenario internacional. Así mismo, considera la internacionalización de las ciudades una herramienta fundamental para lograr cumplir con la agenda de desarrollo global y encontrar soluciones a los problemas urbanos del futuro, a partir del intercambio de experiencias, el aprendizaje y la innovación.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Cornago, N. (2010), Op. Cit., Pág. 14.

<sup>39</sup> Kuznetsov, A. S., Op. Cit. Pág. 24.

<sup>40</sup> Kamiński T., Op. Cit., Pág. 17.

<sup>41</sup> Straface, F. (2018) La internacionalización como estrategia de desarrollo de los gobiernos locales. En Delfino, L. *La Revolución de los Municipios* (Pág. 123-126). Buenos Aires: Prometeo libros.

Durante los últimos años hemos asistido a un creciente proceso de urbanización que, si bien no es de por sí novedoso, ha provocado grandes cambios demográficos que han llevado a que por primera vez en la historia más del 50% de la población mundial viva en áreas urbanas. Ciertos autores consideran que, tanto por las posibles consecuencias de este insólito cambio demográfico, como por la tendencia de los gobiernos a la descentralización y reterritorialización, se deberá repensar el rol de las ciudades en las relaciones internacionales.<sup>42</sup> Sin embargo, el creciente papel de los gobiernos locales no solo viene dado por el proceso de descentralización y las progresivas transferencias de funciones por parte del gobierno central, sino que también es producto de que, en un mundo crecientemente globalizado donde los mercados se encuentran interconectados y los procesos productivos son deslocalizados, las ciudades se han transformado en los principales sitios de coordinación de un disperso –pero integrado –capital global<sup>43</sup>, lo cual les ha dado una gran importancia en el sistema económico mundial. Respecto a las posibles consecuencias de la globalización en el sistema internacional, Saskia Sassen plantea que:

*“Con la desagregación parcial o al menos el debilitamiento de lo nacional como unidad espacial debido a la privatización y desregulación y el fortalecimiento asociado de la globalización, vienen las condiciones para el ascenso de otras unidades o escalas espaciales. Entre ellas se encuentran las subnacionales, en particular las ciudades y regiones; regiones transfronterizas que abarcan dos o más entidades subnacionales; y entidades supranacionales, es decir, mercados digitalizados globales y bloques de libre comercio.”*<sup>44</sup>

Según estos autores, el término *ciudad global* surge como algo que va más allá del tamaño de la urbe –como podían ser los conceptos de *metrópolis* o *megalópolis*– sino que hace hincapié en la relación entre la ciudad y el resto del mundo, en la que la ciudad deja de encontrarse inserta solo en una realidad territorial y un sistema urbano y jerárquico nacional, y pasa a participar directamente en la gobernanza global<sup>45</sup>, a partir de su integración en una nueva centralidad transnacional, que se desarrolla en un espacio virtual que va más allá del geográfico. Esta nueva

---

<sup>42</sup> Amen, M., Toly, N., McCarney P., Segbers K. (2011) Sighting or Slighting Cities in International Relations. En Amen, M., Toly, N., McCarney, P., Segbers, K. *Cities and Global Governance*. London: Routledge. Pág. 13.

<sup>43</sup> Amen, M. et al., Op. Cit. Pág. 23.

<sup>44</sup> Sassen, S. (2005) The Global City: introducing a Concept. *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 11, Nro. 2, 27-43. Pág. 27.

<sup>45</sup> Amen, M. et al., Op. Cit. Pág. 24.

geografía de la centralidad –producto del desarrollo de las telecomunicaciones y el progreso de la economía global– ha convertido a las ciudades en nodos y lugares estratégicos<sup>46</sup> donde se concentran los recursos y los sectores claves –finanzas, servicios altamente especializados, nuevos servicios multimedia y telecomunicaciones– para la economía global, y a su vez son estos los que empujan a las ciudades a integrarse en redes debido a las conexiones transnacionales que son propias de estas actividades.<sup>47</sup>

Algunos autores van más allá del mero reconocimiento como actor internacional, y ven en las ciudades la posible nueva unidad del sistema internacional o inter-relacional. En su libro, Benjamin Barber propone reemplazar el actual sistema internacional estatocéntrico por un sistema basado en redes de ciudades –entretejidas en una especie de cosmópolis<sup>48</sup>– capaz de sostener una gobernanza global democrática. El autor sostiene que no se trata de un mero experimento académico, sino que surge de la necesidad de asegurar una gobernanza global democrática ante la impotencia del Estado-nación frente a los nuevos problemas de un mundo ferozmente interdependiente.<sup>49</sup> En este sentido, la ciudad no solo es vista, desde un punto de vista histórico, como la cuna de la democracia, sino también como un espacio político que por sus dimensiones y su naturaleza permite una mayor participación de los ciudadanos en la cosa pública. Al respecto dice:

*“El desafío de la democracia en el mundo moderno ha sido cómo unir la participación, que es local, con el poder, que es central. El estado-nación alguna vez hizo el trabajo, pero recientemente se ha vuelto demasiado grande para permitir una participación significativa, incluso cuando sigue siendo demasiado pequeño para abordar el poder global centralizado.”*<sup>50</sup>

Así mismo, el autor considera que las ciudades son las estructuras políticas existentes más idóneas para construir una gobernanza global, debido a que, en lugar de enarbolar banderas como

---

<sup>46</sup> Sassen, S., Op. Cit., Pág. 34-38.

<sup>47</sup> Sassen, S., Op. Cit., Pág. 40.

<sup>48</sup> Barber, B. (2013) *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Heaven: Yale University Press. Pág. 13.

<sup>49</sup> Barber, B., Op. Cit., Pág. 19.

<sup>50</sup> Barber, B., Op. Cit., Pág. 5.

la soberanía y la ideología, los gobiernos locales suelen enfocarse en brindar soluciones a problemas concretos, para lo cual deben ser pragmáticos, innovar y cooperar entre ellos.

Otra forma de ver el papel de las ciudades en las Relaciones Internacionales, es entendiendo a estas como actores históricos originarios de este sistema, anteriores al Estado-nación, y unidad básica de riqueza, creación de cultura y desarrollo de la sociedad.<sup>51</sup> Al respecto, Lara Pacheco ve en la proyección extramuros de las urbes de la antigüedad un antecedente de la *paradiplomacia*, que desapareció con la consolidación de los imperios globales y el Estado Nación, el cual –a fin de salvaguardar la soberanía y proteger los llamados intereses nacionales– produjo una gran centralización política al reivindicar el monopolio de las relaciones exteriores.<sup>52</sup> Sin embargo, desde mediados del siglo XX puede observarse una reinserción de las ciudades en la arena internacional, debido –entre otros factores– al auge del sistema financiero internacional, la consolidación del sector servicios, la creciente interdependencia, la transformación del Estado-nación, y la globalización.<sup>53</sup> Según el autor, estos procesos permiten deducir que mientras el Estado-nación se debilita, se transforma y busca nuevas formas de superación, las ciudades vuelven a emerger como actores internacionales, inicialmente bajo los auspicios del Estado-nación, para luego trascenderlo y proyectarse sin necesidad de este.<sup>54</sup>

*“Las ciudades al posicionarse como actores internacionales han buscado formas para mejorar su imagen a través de su proyección exterior, presencia internacional, actividad territorial y reconocimiento global, independientemente de su Estado contenedor, para ser identificadas como agentes capaces de modificar la estructura mediante su activa participación en el sistema internacional y su influencia en la gobernanza global, a través de valores, principios, políticas públicas, procesos y experiencias.”<sup>55</sup>*

---

<sup>51</sup> Lara Pacheco, R. (2019) *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara. Pág. 32.

<sup>52</sup> Lara Pacheco, R., Op. Cit., Pág. 67.

<sup>53</sup> Lara Pacheco, R., Op. Cit., Pág. 69.

<sup>54</sup> Lara Pacheco, R., Op. Cit., Pág. 75-76.

<sup>55</sup> Lara Pacheco, R., Op. Cit., Pág. 29.

### 3. EL FENOMENO DESDE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A pesar de los cambios acontecidos en últimas décadas y el surgimiento de teorías alternativas que intentan explicar las consecuencias políticas de la creciente globalización e interdependencia, desde la teoría realista se ha mantenido el paradigma estado-céntrico a la hora de explicar los asuntos internacionales, y si bien se reconoce la emergencia de nuevos actores transnacionales, se relativiza su importancia en la configuración del orden internacional, y se los define como actores secundarios y dependientes de la voluntad estatal.

Kenneth Waltz afirma que *“los Estados son la unidad cuyas interacciones forman la estructura del sistema político internacional”* y, respecto a la emergencia de nuevos actores, plantea que *“decir que los principales estados mantienen su importancia central no significa que no existan otros actores de cierta importancia.”*<sup>56</sup> Así mismo, Gilpin sostiene que *“los actores transnacionales han podido desempeñar un papel importante en los asuntos mundiales porque ha sido del interés de los poderes predominantes que lo hicieran.”*<sup>57</sup> Por lo tanto, puede entenderse el fenómeno de la *paradiplomacia* como un instrumento de la política exterior de los Estados, los cuales permiten la internacionalización de los entes subnacionales y gobiernos no centrales – regiones, provincias, cantones, estados federados y municipios – a fin de beneficiarse de la cooperación horizontal, afianzar relaciones con otros Estados y sociedades por fuera de los canales tradicionales, y aprovechar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo que ofrece la globalización. Al respecto dice Kamiński:

*“Eso significa que la paradiplomacia es solo un instrumento en la caja de herramientas de política exterior de un estado. Las regiones participan en las relaciones internacionales con la aprobación formal o informal del gobierno estatal y promueven los intereses del estado. Los realistas no descuidan el hecho de la creciente descentralización de los estados y la delegación de libertad y autonomía a los gobiernos regionales. Afirman que este proceso ha sido posible porque sirve a los intereses nacionales de los estados.”*<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley. Pág. 95.

<sup>57</sup> Gilpin, R. (1971) *The Politics of Transnational Economic Relations*, *International Organizations*, vol. 25, No. 3, 1971, pp. 398-419. Pág. 404.

<sup>58</sup> Kamiński T., *Op. Cit.*, Pág. 19.

Esta forma de entender las relaciones transnacionales choca con los postulados de los teóricos de la interdependencia, quienes consideran que estas fuerzas escapan al control del Estado y representan un cambio de paradigma respecto a la clásica concepción estado-céntrica. Refiriéndose puntualmente a las organizaciones transnacionales, Keohane y Nye plantean que, si bien los Estados siempre han intentado manipular las interacciones transnacionales para lograr sus objetivos, y que las aquellas organizaciones podían resultar particularmente útiles como instrumento de política exterior, el hecho de que se hubiesen vuelto actores internacionales autónomos o cuasi-autónomos, había transformado a estas en potenciales –y a veces verdaderos– rivales a las políticas de los Estados.<sup>59</sup> Los autores no niegan el protagonismo de los Estados soberanos en las relaciones internacionales, pero afirman que, dado que los Estados han perdido el control sobre ámbitos que solían regular, y que asistimos a la emergencia de nuevos actores transnacionales, es necesario ir más allá de las relaciones interestatales y entender la política mundial como *“todas aquellas interacciones políticas entre actores significantes en un sistema mundial en el cual un actor significativo es todo aquel individuo u organización autónoma, que controla recursos sustanciales, y participa en relaciones políticas con otros actores a través de las fronteras estatales.”*<sup>60</sup>

Por su parte, Hocking considera a los entes subnacionales como *puentes* en un mundo sin fronteras, y –si bien matiza la dependencia respecto al Estado central– ve en la acción exterior de los entes subnacionales un mecanismo mutuamente beneficioso que requiere de mecanismos de comunicación y cooperación.

*“Por lo tanto, la ventaja que las burocracias locales pueden ofrecer a los directores centrales de política exterior es el acceso de los primeros a los intereses locales. Por otro lado, los gobiernos nacionales ofrecen a los gobiernos no-centrales acceso al sistema internacional y sus redes en la persecución de sus intereses regionales.”*<sup>61</sup>

Por otro lado, el realismo también se ha enfrentado al idealismo, tanto cuando ha intentado moldear el mundo a partir de ideologías disfrazadas de valores universales, como también cuando ha cuestionado el rol del Estado soberano planteando órdenes internacionales alternativos. En su

---

<sup>59</sup> Keohane y Nye, Op. Cit., Pág. 340-341.

<sup>60</sup> Keohane y Nye, Op. Cit., Pág. 344-345.

<sup>61</sup> Hocking, B., Op. Cit., Pág. 47.

análisis, Hedley Bull planteó varios caminos alternativos al orden internacional basado en los Estados soberanos, entre los que se encontraba el posible surgimiento de un Neo-medievalismo, en el cual los Estados desaparecerían –y con ellos los clásicos peligros derivados de su naturaleza soberana– y se pasaría a un sistema de solapamiento de autoridades y entrecruzamiento de lealtades que requeriría la creación de una organización política universal, una especie de versión secular y moderna del Sacro Imperio Romano o el papado.<sup>62</sup> Respecto a la posibilidad de que la existencia de nuevos actores transnacionales –y el debilitamiento del Estado– constituyese el prelude del surgimiento de un nuevo orden internacional, sostiene que:

*“Es obvio que los estados soberanos no son los únicos actores o agentes importantes en la política mundial. La mera existencia en la política mundial de actores distintos de los estados, sin embargo, no proporciona ningún indicio de una tendencia hacia un nuevo medievalismo”.*<sup>63</sup>

Tras plantear cinco características propias del mundo contemporáneo que podrían probar dicha tendencia –los procesos de integración regional, la desintegración de algunos Estados, la restauración de la violencia internacional privada, el surgimiento de organizaciones transnacionales, y la unificación tecnológica del mundo– reafirmó la superioridad de la teoría clásica de las relaciones internacionales, argumentando que estos fenómenos constituyen anormalidades e irregularidades con las que dicha teoría ha tenido que lidiar a lo largo de la historia, y que por más que complejicen el análisis de las relaciones internacionales, no son evidencia suficiente del surgimiento de un Orden alternativo al sistema de Estados.

*“La teoría clásica ha prevalecido no porque pueda explicar por sí misma toda la complejidad de la política universal, sino porque ha proporcionado una guía más verdadera para ello que las versiones alternativas como las de un sistema imperial o una sociedad cosmopolita.”*<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Bull, H. (1977) *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press. Pág. 254-255.

<sup>63</sup> Bull, H., Op. Cit., Pág. 264.

<sup>64</sup> Bull, H., Op. Cit., Pág. 275.

## CAPITULO II: LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS EN ARGENTINA

### 1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En Argentina, lo local empieza a revalorizarse a raíz de los efectos de las políticas neoliberales que comenzaron a implementarse a partir de la década de 1970, y se profundizaron en la década de 1990. Estas políticas surgieron tanto como respuesta a factores sistémicos de origen externo – como la creciente interdependencia producto del desarrollo de las comunicaciones y los mercados financieros, o la imposición a escala global del modelo liberal occidental tras la caída de la Unión Soviética– como también debido a la necesidad de un modelo económico alternativo ante la crisis del Estado de Bienestar, el abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de la deuda que afectó a toda la región en la década de 1980, y el desarrollo de episodios hiperinflacionarios que terminarían por estallar a finales de dicha década. Las sucesivas reformas neoliberales no solo han redireccionado la tarea de asignación de recursos y de distribución del ingreso del Estado –reforzando la centralización del capital y la concentración del ingreso– sino que también han buscado mejorar la inserción del país en el mundo, a la vez que intentaban compatibilizar los objetivos políticos y económicos de orden interno, con las demandas y posibilidades provenientes del marco externo.<sup>65</sup> Sin embargo, la transferencia de facultades y la descentralización que se llevaron a cabo durante este período transformaron la relación entre el Estado nacional, las provincias y los municipios, redefiniendo los roles de estos últimos, muchas veces sin contar con las herramientas y capacidades institucionales y de gestión necesarias.<sup>66</sup>

*“En Argentina, luego de la implementación del neoliberalismo y de sus efectos económicos, políticos y sociales marcadamente negativos, los espacios locales comenzaron a considerarse como potenciales agentes de desarrollo.”<sup>67</sup>*

---

<sup>65</sup> Colacrai, M. Y Zubelzú, G. (2004) *Las Vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*. Buenos Aires: CARI.

<sup>66</sup> Calvento, M. y Ochoteco, M. (2009) Una aproximación a la construcción de marca-ciudad como estrategia de inserción nacional e internacional. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. IX, nro. 29, pp. 59-87. Pág. 63.

<sup>67</sup> Calvento, M. y Ochoteco, M., Op. Cit. Pág. 83.

Una de las primeras herramientas de acción internacional de los entes subnacionales han sido los acuerdos de hermanamiento entre ciudades, y luego entre regiones. Estos acuerdos surgieron en Europa tras la Segunda Guerra Mundial como una forma de vinculación entre las ciudades tanto para consolidar los lazos que se habían generado entre los aliados, como también para contribuir al acercamiento de los pueblos que se habían enfrentado en la misma.<sup>68</sup> A partir de la experiencia europea, fue el presidente norteamericano Dwight Eisenhower quien a través del programa “Pueblo a Pueblo” alentó el hermanamiento de ciudades en el continente americano con el objetivo de que la gente pudiera acercarse a los nuevos cambios y participar en la resolución de algunos de los problemas mundiales. Con el paso del tiempo, los hermanamientos experimentaron cambios de naturaleza que fueron cimentando la cooperación entre ciudades en otros campos de acción local, sentando las bases de lo que luego se denominó *cooperación descentralizada*.<sup>69</sup> En Argentina, los primeros acuerdos de hermanamiento fueron aquellos celebrados por las ciudades de Santa Fe y Santa Fe Springs en Estados Unidos (1960), Córdoba y Tampa (1966), Bahía Blanca y Jacksonville (1967), Córdoba y Santa Cruz de la Sierra (1970), y aquellos celebrados por la Ciudad de Buenos Aires con los gobiernos locales de Sevilla (1974), Madrid (1975), Cádiz (1975), Montevideo (1975) y Miami (1978).

Otro antecedente importante en la acción internacional de los entes subnacionales argentinos ha sido el desarrollo de los Comités de Frontera – hoy denominados Comités de Integración – en los que no solo se les dio un gran protagonismo a los gobiernos locales y a sus temas de agenda, sino que también permitieron estrechar vínculos tanto con los países vecinos, como con los gobiernos locales fronterizos de dichos países. En 1970 se promulgó la ley nacional Nro. 18.575 de Zonas y Áreas de Frontera<sup>70</sup>, cuyo objetivo fue mejorar las condiciones para la radicación de pobladores, asegurar la integración de la zona de frontera al resto de la Nación, y alentar el afianzamiento de los vínculos entre las poblaciones a ambos lados de la frontera. En 1985 aparecen los primeros Comités de Frontera, creados como un mecanismo de diálogo entre Estados nacionales, con el objetivo de abordar temas relacionados a las problemáticas de las regiones

---

<sup>68</sup> Ponce Adame, E. (2011) Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de investigación en Paradiplomacia*, año 1, nro. 1, pp. 10-43. Pág.16. Disponible en: [http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B1o1no1.pdf](http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1.pdf).

<sup>69</sup> Luna, J. C. y Ballesteros H. (2005) Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista mexicana de política exterior*, N. 74, pp. 11-38, Pág. 3.

<sup>70</sup> Infoleg. Ley 18.575. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37912/norma.htm>.

fronterizas. Con el correr de los años se fueron consolidando como espacios de cooperación, donde el Estado argentino y los Estados limítrofes, junto con sus respectivas unidades subnacionales y distintos actores de la sociedad civil, participan en las discusiones sobre las propuestas que se debaten en los distintos encuentros anuales.<sup>71</sup> Así mismo, estos mecanismos han sido importantes en el desarrollo de las relaciones entre el Estado argentino y sus vecinos, como lo evidencia la firma en 1985 del Programa de Integración y Cooperación Económica con el gobierno de Brasil, el cual –al abandonar las clásicas políticas de militarización de fronteras y avanzar en una agenda de cooperación bilateral– sentó las bases para la creación del Mercosur unos años después.<sup>72</sup>

## 2. MARCO LEGAL

El federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios, que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el paso del tiempo, y como consecuencia de diversos acontecimientos históricos y políticos.<sup>73</sup> En la tradición constitucional argentina, puede observarse cierta tensión entre el federalismo y la concentración de atribuciones en el Estado central - denominado en el texto constitucional *Gobierno Federal*-, lo cual se manifiesta en la idea contractualista de los poderes o atribuciones delegadas al Estado nacional, tanto al momento de jurarse la constitución en 1853, como ante una eventual incorporación posterior a la federación. Al respecto dice el actual artículo 121:

*“Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”*<sup>74</sup>

En este artículo se establece el principio por el cual las provincias conservan los poderes no delegados en el gobierno federal, y el actual artículo 126 es la contracara, ya que enumera

---

<sup>71</sup> Calleja, M. y Safarov, A., (2009) Buscando otra salida: la paradiplomacia en Jujuy en los 90. En M. Lagos (dir.) *Jujuy bajo el signo neoliberal: política, sociedad y cultura en la década de los noventa* (pp. 251-280). Pág. 268.

<sup>72</sup> Dachary, A. y Arnaiz S. (2012) Región fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades. *Revista Desarrollo Regional en debate*, vol. 2, n. 1, pp. 204-231. Pág. 207-208

<sup>73</sup> Dalla Via, A. (2004) El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. *Integración & comercio* n. 21, p. 11-26. Pág. 12.

<sup>74</sup> Constitución de la Nación Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

concretamente qué es lo que las provincias tienen prohibido realizar, por ejemplo la prohibición de nombrar o recibir agentes extranjeros.<sup>75</sup> En la constitución de 1853, las competencias en materia de relaciones internacionales habían sido otorgadas en forma exclusiva al Gobierno Federal<sup>76</sup>, permitiendo a las provincias solo celebrar tratados parciales en materias concurrentes y prohibiendo a estas celebrar tratados de carácter político y el ejercicio de todo poder delegado a la Nación.<sup>77</sup>

Sin embargo, en la reforma constitucional de 1994, se otorgó al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el plano internacional<sup>78</sup>, lo cual ha constituido un acto jurídico de reconocimiento tanto de las provincias, como de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios, como actores subnacionales facultados para realizar gestión internacional.<sup>79</sup> Al respecto, el análisis del artículo no solo delimita el marco legal de la capacidad contractual de dichos entes en el plano internacional, sino que también refleja el debate de ideas y la intención del constituyente respecto a los términos empleados. Dice el artículo 124 de la Constitución:

*“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean 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. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”<sup>80</sup>*

---

<sup>75</sup> Dalla Via, Op. Cit., Pág. 17.

<sup>76</sup> Salviolo, M. (2005) *Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Pág. 109.

<sup>77</sup> Carbajales, J. J. & Gasol, C. (2008) La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En G. Zubelzú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp. 47-82). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág. 49.

<sup>78</sup> De Marsilio, E. G. (2006). Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis del Caso Argentino. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*. Córdoba, Argentina.

<sup>79</sup> 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. Pág. 56.

<sup>80</sup> Constitución de la Nación Argentina.

Resulta interesante la utilización del término convenio en lugar de tratado, teniendo en cuenta que es este último el que se utiliza a lo largo del texto constitucional para referirse a los acuerdos internacionales celebrados por la Nación. Esto puede interpretarse como una primera restricción que pone de manifiesto que los acuerdos celebrados por las provincias parecieran ser de una naturaleza diferente a aquellos celebrados por el Estado Nacional. Aun cuando desde la doctrina iusinternacionalista se destaque que las expresiones convenio y tratado aluden a términos sinónimos, cabe destacar que según la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, el concepto de tratado -definido como un acuerdo internacional celebrado por escrito, cualquiera que sea su denominación particular- es precisamente aquel que es celebrado entre Estados<sup>81</sup> y se encuentra regido por el derecho internacional, lo cual no puede aplicarse a los acuerdos celebrados por las provincias debido a que estas, si bien son actores internacionales reconocidos, no poseen subjetividad internacional propia o en sentido pleno<sup>82</sup>, y los acuerdos que celebrasen no se encontraría regidos por el Derecho de Gentes. En este sentido, cabe recordar que las entidades subnacionales de una federación – tales como las provincias, los municipios o las ciudades – son actores y no sujetos internacionales, ya que, aunque posean la atribución de celebrar convenios internacionales, la misma les viene dada por el derecho interno de su Estado y no directamente del Derecho Internacional.<sup>83</sup> Por lo tanto, podemos concluir que si bien los términos tratado y convenio parecieran ser equivalentes, su uso en el texto constitucional deja entrever la intención del constituyente de diferenciar la naturaleza de ambos acuerdos.

Luego de otorgar a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, la Constitución establece cuatro limitaciones:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación;
- Que no afecten facultades delegadas al gobierno federal;
- Que no afecten al crédito público de la Nación;

---

<sup>81</sup> Godio, L. (2014) El Congreso Nacional y los Convenios Internacionales celebrados por las provincias. Reflexiones a 20 años de la reforma constitucional. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"* - Año VIII, Número 13. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/download/67/pdf>. Pág. 4.

<sup>82</sup> Salviolo, M., Op. Cit. Pág. 25.

<sup>83</sup> Priotti, A. (2013) Los entes subnacionales en el Derecho Internacional. Análisis a la luz de la reforma constitucional de 1994. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XXII 2013, pp. 121-159. Pág. 129.

- Que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional.

Aquí el constituyente deja en claro que el fenómeno de la acción internacional de las provincias se encuentra subordinado a la política exterior, y reservada solo a aquellos ámbitos que no sean competencia de la Nación. En primer lugar, según lo estipulado en el artículo 27, la conducción de la política exterior es competencia exclusiva del Gobierno Federal, por lo que la capacidad de las provincias de celebrar convenios se encuentra condicionada a la no interferencia con el manejo de las relaciones internacionales por parte del Estado Nacional. En segundo lugar, deben identificarse correctamente los poderes que no han sido delegados al Estado Nacional y aquellos que son concurrentes a ambos niveles de gobierno. Al respecto, el artículo 125 establece las competencias sobre las que las provincias pueden celebrar convenios internacionales<sup>84</sup>, sin afectar las atribuciones delegadas al Ejecutivo Nacional, entre las que se encuentran “*promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.*”

Todas estas restricciones surgen ante el posible incurrimento en responsabilidad internacional por parte del Estado nacional ante el accionar de los entes subnacionales, dado que estos últimos no son sujetos de Derecho internacional y todo tratado o convenio internacional lo será a través de la subjetividad del Estado argentino.<sup>85</sup> Algunos autores sostienen que la idea subyacente del constituyente ha sido que dichos convenios fueran celebrados por las provincias con la finalidad de obtener financiación y de realizar acuerdos de índole económicos.<sup>86</sup> Respecto a los convenios que impliquen compromisos financieros, se contempla la posibilidad de que sean celebrados por las provincias si el Estado Nacional acepta obligarse en calidad de garante, lo cual plantea la posibilidad de dos modalidades de financiación exterior: los créditos indirectos (también denominados prestamos con convenio subsidiario), en los cuales el prestatario es la Nación y los fondos son luego transferidos a la provincia, y los créditos directos, en los cuales la provincia es el prestatario inmediato y el gobierno nacional garantiza el convenio.<sup>87</sup> Por lo tanto, al depender

---

<sup>84</sup> Salviolo, M., Op. Cit. Pág. 117.

<sup>85</sup> Dalla Via, A., Op. Cit., Pág. 21.

<sup>86</sup> Carbajales y Gasol, Op. Cit. Pág. 51.

<sup>87</sup> Iglesias, V. (2008) La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino. En G. Zubelzú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp.159-184). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág. 160 y 161.

de la autorización expresa de la Nación, y al tener que actuar esta como avalista, puede concluirse que las provincias argentinas gozan de un poder de decisión limitado respecto a la contratación de créditos con organismos multilaterales.<sup>88</sup>

Respecto al conocimiento del Congreso Nacional, existe cierto debate respecto a si se requiere una mera notificación de lo acordado por las provincias, o si por el contrario el conocimiento requiere de cierto pronunciamiento, similar a un consentimiento. El debate surge tanto por a la necesidad de compatibilizar la acción internacional de las provincias con la política exterior y las obligaciones asumidas por el Estado Nacional, como por lo extraño que resulta la laxitud en el control legislativo de los acuerdos celebrados por los entes subnacionales en comparación con aquellos firmados por el poder Ejecutivo Nacional. Parte de la doctrina considera que entender el conocimiento como un trámite formal de notificación implicaría asignarle al Congreso Nacional una mera función de mesa de entrada o archivo, despojándolo de sus funciones de control y defensa de los intereses de la Nación.<sup>89</sup> Por lo tanto, puede concluirse que el conocimiento como una mera comunicación no permite al Congreso Nacional ser un órgano capaz de controlar y asegurar el mandato constitucional de compatibilidad entre la acción internacional de las provincias, y la política exterior de la Nación.

Por último, existe un debate en Argentina en torno a la reglamentación del artículo, debido que a la fecha no existe una ley nacional que regule la acción internacional de las provincias, ni que establezca mecanismos institucionales para el control de lo estipulado en la Constitución. Al respecto, existen tres posturas<sup>90</sup>: una a favor de la reglamentación mediante una ley nacional, otra a favor de que sean las propias provincias las que reglamenten sus competencias, y finalmente una que rechaza la reglamentación.

La primera de ellas, plantea que la disposición constitucional debería reglamentarse mediante una ley nacional que establezca un órgano que coordine las acciones llevadas a cabo por los entes subnacionales en el plano internacional con la política exterior nacional, a fin de mantener cierta coherencia y llevar a la práctica un federalismo de concertación a través del cual pueda generarse una sinergia positiva en la colaboración mutua que complemente los intereses de las provincias y

---

<sup>88</sup> Iglesias, V., Op. Cit. Pág. 162 y 163

<sup>89</sup> Salviolo, M., Op. Cit. Pág. 122.

<sup>90</sup> Salviolo M., Op. Cit. Pág 123.

los del gobierno federal.<sup>91</sup> En este supuesto, el órgano nacional de coordinación de la acción internacional de las provincias podría ser la Cancillería Argentina.

La segunda postura, plantea que debieran ser las provincias las que reglamenten sus competencias en el ámbito internacional, lo cual requeriría de cierta capacidad de autolimitación que podría plasmarse en un convenio interprovincial, a fin de dar mayor seguridad jurídica a la materia.<sup>92</sup>

Por último, aquella parte de la doctrina que se opone a la reglamentación argumenta que, dado que las provincias preceden a la Nación, las competencias que se han reservado no pueden ser reglamentadas por esta última, planteando como mecanismos de control de la acción internacional la declaración de inconstitucionalidad por parte Corte Suprema de Justicia o, en casos extremos, la intervención federal.

En resumen, respecto al marco legal de la acción internacional de las provincias, queda claro que, según lo estipulado en el artículo 124 de la Constitución Nacional y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ninguna provincia argentina puede celebrar tratados internacionales, pudiendo solamente suscribir *convenios internacionales*, en la órbita de sus competencias.<sup>93</sup> Respecto a los municipios, cabe destacar que – según lo establecido en el artículo 5 de la Constitución Nacional – estos son autónomos, y el alcance de dicha autonomía es regulado según lo que establezca cada Constitución provincial. De esta manera, se le difiere al poder constituyente provincial la facultad de otorgarle capacidad de acción internacional a los municipios.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Carbajales y Gasol, Op. Cit. Pág. 60.

<sup>92</sup> Salviolo, M., Op. Cit. Pág. 124.

<sup>93</sup> Salviolo, M., Op. Cit. Pág. 148.

<sup>94</sup> De Marsilio. Op. Cit. Pág. 39.

### 3. INSTITUCIONES Y FUNCIONAMIENTO

#### a) Bajo la órbita de la Cancillería

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública, además de tener a cargo la política de diplomacia pública, y la responsabilidad en la vinculación con el Congreso Nacional, otras entidades del Poder Ejecutivo Nacional y actores de la sociedad civil, es responsable de la relación del Ministerio con las Provincias, Municipios y órganos legislativos del ámbito subnacional. Según el anexo II del decreto 174/2018 entre los objetivos de la Subsecretaría se encuentra:

*“1. Entender en la coordinación institucional entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO y los Organismos y Autoridades de los distintos poderes del Estado en el ámbito Nacional, Provincial, Municipal y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Entes Regionales e Instituciones intermedias.”<sup>95</sup>*

Dentro de esta Subsecretaría, se encuentra la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, la cual, además de actuar por delegación de la Cámara Nacional Electoral en la instrumentalización de estrategias de su competencia en el exterior, se encarga de asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales en los temas de política exterior. Al respecto, el anexo II del decreto 308/2018 establece las acciones relacionadas a la acción internacional de los entes subnacionales que son propias de la Dirección:

*“2. Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales.*

*3. Asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en cooperación con las áreas de Cancillería que correspondan en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés.*

---

<sup>95</sup> Boletín oficial de la República Argentina. Decreto 174/2018. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/179608/20180305>

4. *Asesorar a los Poderes Provinciales, en coordinación con la Dirección General de Consejería Legal, en los temas atinentes a la firma de Acuerdos o Convenios Internacionales encuadrados en el nuevo artículo 124 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.*

5. *Colaborar y asistir a las autoridades municipales en la tramitación y establecimiento de "Ciudades Hermanas" con los distintos municipios del exterior y coordinar con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República, las misiones oficiales al exterior de autoridades provinciales, municipales o regionales.*

6. *Entender en la organización de reuniones de los distintos Entes Regionales de la República en coordinación con las áreas de la Cancillería que corresponda, asistir a éstos en el diseño de acciones y políticas tendientes a su vinculación con sus homólogos del exterior.”<sup>96</sup>*

Detrás de esta estructura, se encuentra la intención por parte de la Cancillería de federalizar la política exterior. Según Salviolo, esta política se basa en la idea de *Federalismo de Concertación* –en contraposición con un posible *Federalismo de Contradicción* o *de Oposición*– en la cual corresponde al gobierno central desarrollar una tarea de concertación, control, coordinación y cooperación con las provincias, en todo lo relacionado al ejercicio de las facultades que les fueron conferidas en la última reforma constitucional.<sup>97</sup>

*“La denominada “federalización de la política exterior” pretende destacar el objetivo del Gobierno de la Nación de instrumentar la participación cada vez mas activa de nuestras Provincias, Municipios y Regiones en las acciones de política exterior.”<sup>98</sup>*

Según el citado autor, esta política se llevó a cabo a través de cinco instrumentos<sup>99</sup>:

- Comités de frontera (hoy denominados Comités de integración).
- Iniciativas de regionalización.
- Las cuestiones provinciales en las relaciones con países limítrofes.

---

<sup>96</sup> Boletín oficial de la República Argentina. Decreto 308/2018. Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/180148/20180314>

<sup>97</sup> Salviolo, M., Op. Cit., Pág. 140-141.

<sup>98</sup> Salviolo, M., Op. Cit., Pág. 143.

<sup>99</sup> Salviolo, M., Op. Cit., Pág. 144.

- Acuerdos de Hermanamiento.
- Programa “La Cancillería en el Interior”.

Las reuniones de los Comités de Integración (antiguos Comités de Frontera) constituyen un ámbito de cooperación entre los sectores públicos y privados de ambos lados de la frontera, que permite adoptar acciones en favor de la integración y desarrollo de las zonas fronterizas. De esta manera, autoridades subnacionales pueden recomendar al Gobierno Nacional la adopción de las medidas que consideren apropiadas para la resolución de determinadas problemáticas.<sup>100</sup>

Respecto a las iniciativas de regionalización, cabe destacar que, según lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional, “*las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social*”. Esto les ha permitido a las provincias conformar ámbitos regionales entre sí –como la Región Centro o Patagonia– y hacerlo también con entidades subnacionales de los países vecinos, en el marco de lo que se ha denominado *integración subregional*, dando origen a las llamadas *Macro-Regiones*. Estos procesos de cooperación con las regiones transfronterizas comienzan a aparecer en la segunda mitad de la década de 1990, impulsados por el aumento de la descentralización al interior de los Estados nacionales y la liberalización económica a nivel internacional.<sup>101</sup> Puede citarse como ejemplo la Macro Región ATACALAR (conformada por las provincias argentinas de Catamarca, Córdoba, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, y la chilena III Región de Atacama), ZICOSUR –Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur– (macro región que agrupa entes subnacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú) y CRECENEA-Litoral-CODESUL (integrada por las provincias argentinas de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, y los estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Paraná Rio Grande do Sul, Santa Catarina). Detrás de estos procesos paralelos de integración se encuentra la intención de dar solución a problemas e intereses comunes entre los entes subnacionales a ambos lados de la frontera, buscando generalmente promover el desarrollo de infraestructuras a fin de mejorar la competitividad de las economías locales –como es el caso del corredor bioceánico–, facilitar el comercio y reducir los obstáculos aduaneros y sanitarios entre

---

<sup>100</sup> Natalizio, M., Op. Cit., Pág. 65.

<sup>101</sup> Calleja, M. y Safarov, A., Op. Cit., Pág. 274.

las regiones, e incluso desarrollar una marca-región –como es el caso de la Patagonia argentina y chilena– estableciendo una denominación de origen e identificación geográfica de procedencia.<sup>102</sup>

El hermanamiento es una herramienta de vinculación internacional, que permite establecer canales de comunicación institucional para la elaboración y desarrollo de proyectos de intercambio de experiencias y conocimientos en los distintos ámbitos de la realidad urbana y regional, para beneficio de sus respectivas comunidades.<sup>103</sup> Implican establecer una estrategia formal por parte de los entes subnacionales, ya que requiere tanto de la aprobación del ejecutivo y legislativo local, como del conocimiento de la Cancillería.<sup>104</sup> Así mismo, la Cancillería brinda asesoramiento y asistencia para la celebración de acuerdos de hermanamiento entre las provincias y municipios argentinos, y sus pares del exterior.

A la fecha, existe un programa denominado Cancillería Federal, el cual a través de la organización de jornadas de trabajo busca una mayor federalización de la acción exterior mediante la articulación con las autoridades provinciales y municipales, a fin de mejorar su capacidad de proyección internacional, y posicionar a la Cancillería como un puente eficaz hacia el exterior. En las jornadas participan una amplia pluralidad de actores, reuniendo a las autoridades de los ejecutivos provinciales y municipales; legisladores nacionales, provinciales y municipales; representantes de cámaras de comercio; académicos y estudiantes; y representantes de organizaciones sociales. Así mismo, se busca acercar los programas y herramientas de la Cancillería para los gobiernos locales – especialmente en materia de promoción económica-comercial – y plantear temas como la promoción de exportaciones, las misiones comerciales, la participación en ferias internacionales, la vinculación de municipios con el exterior y cooperación descentralizada.

*“Apuntando a un vínculo cada vez más estrecho del Ministerio con las provincias y municipios argentinos, “Cancillería Federal” busca dar soporte y facilitar la internalización de los gobiernos locales para que puedan beneficiarse del acceso a nuevos*

---

<sup>102</sup> Iglesias, V. (2008) Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino. En G. Zubelzú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp.106-158). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág. 134-137.

<sup>103</sup> Salviolo, M., Op. Cit., Pág. 145.

<sup>104</sup> Calvento, M., Op. Cit., Pág. 310.

*mercados, de la cooperación internacional, y de las experiencias e ideas que ofrece el mundo. Mayor internalización se traduce en más empleo, inversiones, y tecnología, mejorando la calidad de vida de nuestros compatriotas.*”<sup>105</sup>

Otro ámbito interesante de actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores se da a través de la promoción de la cooperación descentralizada, entendida esta como aquella realizada entre las administraciones subestatales – como provincias, municipios, departamentos, regiones, estados federados, comunidades, distritos, mancomunidades y cantones – de diferentes países, que cuentan con capacidad de llevar adelante vínculos basados en relaciones horizontales, para el logro de beneficios mutuos. A través de esta, se promueve la colaboración técnica, teniendo en cuenta las ventajas recíprocas de los socios.<sup>106</sup> Desde el año 2003 la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería promueve la creación de vínculos en materia de cooperación descentralizada entre los actores de los gobiernos provinciales y municipales argentinos con sus pares de Europa y América Latina principalmente, en un trabajo coordinado con las representaciones nacionales en el exterior.

A partir de lo expuesto, resulta interesante destacar que, tanto por el Estado Nacional como por los entes subnacionales, la proyección internacional de estos es vista, como una fuente de oportunidades principalmente económicas. Esto se pone de manifiesto en el énfasis que existe en promover las exportaciones de productos locales, alentar el ingreso de inversiones extranjeras, facilitar el acceso a financiamiento internacional y beneficiarse de políticas de cooperación descentralizada. Por otro lado, los programas que buscan una mayor federalización de la política exterior no solo buscan aumentar la participación de las provincias en la formulación de la política exterior – por ejemplo, en materia de política comercial –, sino que también se busca transformar a la Cancillería en un organismo capaz de canalizar los intereses de las provincias y los municipios, buscando promover una internacionalización *orientada* de los entes subnacionales.

---

<sup>105</sup> Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (enero 2018) Cancillería Federal, Creando un puente al mundo para las Provincias y Municipios argentinos. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/cancilleria-federal-creando-un-puente-al-mundo-para-las-provincias-y-municipios>

<sup>106</sup> Cooperación Argentina. La cooperación argentina con provincias y municipios. Disponible en: <http://cooperacionarg.gob.ar/es/la-cooperacion-argentina-con-provincias-y-municipios>

Por último, en diciembre de 2004 se creó en el marco del MERCOSUR el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, con la finalidad de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR. Según el artículo 4 de la decisión 41/04 del Consejo del Mercado Común:

*“El Foro Consultivo podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común.”*<sup>107</sup>

Este órgano no solo ha permitido la participación de los gobiernos municipales y provinciales como actores efectivos en el proceso de integración, sino que también ha servido para darle fuerza a los procesos de integración subnacional, como los llevados a cabo entre CRECENEA-Litoral y CODELSUR, y ZICOSUR. Pero si bien es cierto que su creación le ha dado a los entes subnacionales una mayor participación en la agenda de integración, también es cierto que la toma de decisión dentro de la Organización sigue siendo esencialmente de naturaleza interestatal, lo que explica no solo la exclusión de aquellos entes del proceso decisorio del bloque, sino también la inexistencia de instituciones de naturaleza supranacional o comunitaria. Al respecto, Menin dice que *“se trata de un modelo tomado de la institucionalidad europea, pero carente de las posibilidades de participación que esta posee. El rol preponderante continúa siendo de los estados partes.”*<sup>108</sup> Así mismo, Chasquetti sostiene que *“la experiencia de la Unión Europea muestra que la construcción de redes de gobiernos regionales y locales favorece la fortaleza del proceso de integración, brinda legitimidad a las decisiones, y agrega un actor en el desarrollo de políticas comunitarias.”*<sup>109</sup> Por su parte, Sartori de Almeida concluye que la creciente participación de los entes subnacionales en los procesos de integración regional ha sido consecuencia de la búsqueda

---

<sup>107</sup> Mercosur. Decisión 41/2004. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

<sup>108</sup> Menin, F. (2008) Las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración regional. Anuario de derecho constitucional. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer. Pág. 575.

<sup>109</sup> 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*. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

de nuevas oportunidades de desarrollo, que lejos de querer sustituir a los Estados Nacionales, buscan cooperar con estos y lograr una mayor convergencia de intereses.<sup>110</sup>

b) Otras instituciones

En primer lugar, cabe destacar la función que cumple la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, dependiente de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción.<sup>111</sup> Mediante la política de Red Federal, busca alentar la vinculación y cooperación con los organismos provinciales de comercio e inversión, a fin de ayudar a las economías locales a conseguir mayores inversiones y vender sus productos en el exterior<sup>112</sup>, funcionando así como un organismo de coordinación y facilitación – a nivel nacional – de la acción internacional llevada a cabo por los entes subnacionales en materia de promoción de inversiones y exportaciones. Así mismo, queda claro que la política de marca-país argentina no se limita al ámbito meramente nacional, sino que busca potenciar y estimular las marcas de regiones, provincias y municipios, a fin de promover de forma más amplia una imagen favorable que genere mayor valor agregado.<sup>113</sup>

En materia de acuerdos con organizaciones internacionales de financiación, la Constitución Nacional establece que los convenios internacionales celebrados por las provincias no deben afectar el crédito público de la Nación, por lo que deben contar con la autorización expresa del gobierno nacional, que actúa como garante de los créditos directos, y prestatario en el caso de los créditos con convenio subsidiario.<sup>114</sup> Dentro del sistema normativo nacional, se encuentra el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal establecido en la Ley 25.917, la cual en el artículo 25 establece el mecanismo de aprobación del financiamiento subnacional por parte del gobierno central. Tras la reforma introducida mediante la Ley 27.428 de 2018, el primer párrafo del artículo establece que:

---

<sup>110</sup> Sartori de Almeida, H. (2014) A Paradiplomacia No Processo De Integração Regional: O Caso Do Mercosul. Revista Conjuntura Austral, Vol. 5, Nro. 21-22, pp. 103-123. Pág. 118-119.

<sup>111</sup> Boletín Oficial de la República Argentina. Decreto 174/2018. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/179608/20180305>

<sup>112</sup> Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. Red Federal. Disponible en: <http://www.inversionycomercio.org.ar/es/contenido/30-red-federal>

<sup>113</sup> Calvento M. y Ochoteco, M., Op. Cit., Pág. 65.

<sup>114</sup> Iglesias, V., La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino, Op. Cit., Pág. 162.

*“Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento con organismos que no pertenezcan al Sector Público no Financiero, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Gobierno nacional, que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones en consonancia con las pautas contenidas en el marco macrofiscal al que hace referencia el artículo 2° y siendo condición necesaria para la autorización que la jurisdicción solicitante haya cumplido con los principios y parámetros de la presente ley.”<sup>115</sup>*

En los siguientes párrafos, el artículo reformado asigna al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal la labor de informar al gobierno nacional respecto al cumplimiento por parte de los entes subnacionales de los principios y parámetros fiscales que la ley establece para estos, y faculta al gobierno nacional a implementar tratamientos diferenciados para el análisis de las operaciones de reestructuración y amortización de la deuda del presupuesto en ejecución, y a establecer normativamente los procedimientos y los plazos para la autorización de las operaciones de endeudamiento. Por otro lado, dentro de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Hacienda, se encuentra la Dirección de Análisis de Deudas Provinciales y Finanzas Provinciales, que entre sus funciones se encuentra la de:

*“Coordinar el proceso de autorización de endeudamiento del Sector Público No Financiero Provincial y Municipal en materia de su competencia, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 25.917 y su reglamentación, en coordinación con el Ministerio del Interior, Obras Públicas Y Vivienda.”<sup>116</sup>*

Otra institución que participa en la acción internacional de las provincias es el Consejo Federal de Inversiones, el cual fue creado por las provincias en 1959 mediante un Pacto Federal. Si bien no se trata de una agencia del Ejecutivo Nacional, actúa en todo el territorio nacional articulando diversos sectores económicos, lo cual lo ha convertido en una especie de “macro coordinador”

---

<sup>115</sup> Infoleg.com.ar. Ley 25.917. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/texact.htm>.

<sup>116</sup> Boletín Oficial de la República Argentina. Resolución 514-E/2017 del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/172160/20171011>.

entre las propias provincias, y entre las provincias y las agencias nacionales de promoción.<sup>117</sup> Su misión es promover el desarrollo armónico e integral del país en base a un esquema solidario y descentralizado, a partir de la cooperación técnica entre los sectores públicos y la asistencia financiera a micro, pequeñas y medianas empresas. Al estar abocado a la promoción del comercio internacional, cumple un importante papel en la inserción de las provincias en el plano internacional.<sup>118</sup>

Por último, la Federación Argentina de Municipios (FAM) es una institución importante para entender la internacionalización de dichos gobiernos. Creada mediante ley nacional<sup>119</sup> en 1997 como una entidad pública no estatal, es una asociación que dentro de sus objetivos incluye la representación de los gobiernos locales ante agencias, entes y organismos internacionales, tanto públicos como privados. En este sentido, la FAM participa activamente de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la cual a su vez representa a la región ante la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).<sup>120</sup> Tanto la creación de asociaciones nacionales de gobiernos locales, como la participación en redes regionales o globales de gobiernos locales, permite un mayor intercambio de experiencias y conocimientos, y vigoriza la agenda local del desarrollo en el marco de la cooperación descentralizada, la cual busca dar soluciones a problemas comunes.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> Iglesias, V., Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino, Op. Cit., Pág. 138.

<sup>118</sup> Natalizio, M. V., Op. Cit. Pág. 68.

<sup>119</sup> Infoleg. Ley 24.807. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43280/norma.htm>

<sup>120</sup> Federación Argentina de Municipios. Áreas de Acción. Disponible en: <http://www.famargentina.org.ar/areas-de-accion/>

<sup>121</sup> Ponce Adame, E., Op. Cit., Pág. 32.

## CAPITULO III: LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Al limitarse a un espacio exclusivamente urbano, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no solo es un ente subnacional jurídicamente capaz de proyectarse internacionalmente como una provincia –al reconocerse una jerarquía y facultades semejantes por la Constitución Nacional–, sino que también se ve afectada por la reciente tendencia de las ciudades a internacionalizarse y cooperar a través de redes, especialmente aquellas urbes consideradas como *ciudades globales*. Ambas dinámicas, unidas a un régimen constitucional que permite a los entes subnacionales llevar a cabo ciertas acciones en el plano internacional, y una política nacional que promueve su internacionalización para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrecen los mecanismos de cooperación descentralizada y la globalización, hacen que la Ciudad haya mantenido desde hace años una importante actividad internacional, y ambicione avanzar aún más en su proyección.

Para el análisis del fenómeno de la acción internacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se contextualizará con una descripción de los antecedentes, se describirá la estructura orgánica y el marco legal y se analizará la política subnacional llevada a cabo en los últimos años, a partir de las dimensiones propuestas por Mariana Calvento<sup>122</sup>, agregando algunos indicadores que considero oportunos, quedando el análisis operacionalizado de la siguiente manera:

**Tabla 1. Dimensiones e indicadores de la acción internacional**

Acción Internacional de los Entes Subnacionales	Marco Legal			
	Estructura Orgánica			
	Política Internacional Subnacional	Relacionamiento Institucional Internacional	Relaciones Bilaterales	Hermanamientos
				Relaciones Multilaterales
	Posicionamiento Internacional	Herramientas Unilaterales	Comercio Exterior Marketing de Ciudades	

Fuente: Elaboración propia

<sup>122</sup> Calvento, M. (2015) La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo argentino. *Desafíos, Bogotá* (28-I), p. 295-332.

## 1. MARCO LEGAL

La reforma constitucional de 1994 modificó el status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. Al respecto dice el artículo 129 de la Constitución Nacional:

*“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.*

*Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

*En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.”<sup>123</sup>*

En 1995 se sancionó la ley 24.588 que garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires –también conocida como *Ley Cafiero*– la cual en su artículo 14 clarifica la situación de la Ciudad de Buenos Aires respecto al artículo 124 de la Constitución Nacional, referente a la capacidad de las provincias de celebrar convenios internacionales:

*“La ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación.”<sup>124</sup>*

Finalmente, en 1996 –en lugar de sancionar un estatuto organizativo como prescribía la Constitución Nacional– se sancionó una Constitución para la Ciudad de Buenos Aires. En el artículo 80, se establece como facultad de la Legislatura el dictar las normas necesarias para el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución Nacional, aprobar o rechazar los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobierno, y autorizar al Poder

---

<sup>123</sup> Constitución de la Nación Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

<sup>124</sup> Infoleg.com.ar. Ley 24.588. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/texact.htm>.

Ejecutivo a contraer obligaciones de crédito público externo o interno. Por otro lado, en el artículo 104 sobre las atribuciones del Jefe de Gobierno, establece que:

*“1. Representa legalmente a la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales. (...)*

*3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.”<sup>125</sup>*

También existen otros artículos en los que se recogen disposiciones sobre el accionar internacional de la Ciudad, como pueden ser el artículo 9 –donde se reconoce como recurso de la Ciudad a los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con los estados extranjeros y los organismos internacionales–, el artículo 53 –donde se establece que toda operación de crédito público, interno o externo, debe ser autorizada por ley y se debe determinar concretamente su objetivo– y el artículo 59, en cual se establece que el Gobierno de la Ciudad promueve el turismo con otras jurisdicciones y países.

## 2. ESTRUCTURA ORGÁNICA

Las actividades internacionales de la Ciudad de Buenos Aires se llevan adelante mediante una compleja organización burocrática que divide las diferentes áreas de la acción internacional en reparticiones especializadas, y crea mecanismos de coordinación institucional entre las agencias locales entre sí, y entre estas y las instituciones nacionales como la Cancillería. Las acciones

---

<sup>125</sup> Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en [https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c).

internacionales llevadas a cabo por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se dividen entre aquellas bajo la órbita de la Secretaría General y Relaciones Internacionales –cooperación, relaciones internacionales y relación con redes– y aquellas bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, como la financiación con organismos multilaterales de crédito y promoción de inversiones.

a) *Ámbito de la secretaría general y relaciones internacionales*

Dentro de la Secretaría General y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales, cuyas funciones, según las modificaciones introducidas en el decreto 64 de 2017, son:

*“Asistir al Secretario en la gestión de las relaciones internacionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Diseñar una estrategia de posicionamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en foros regionales e internacionales, promoviendo las políticas de desarrollo y las buenas prácticas implementadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel global.*

*Entender en el diseño e implementación de la estrategia de cooperación bilateral, regional y multilateral, y en el intercambio internacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en distintas áreas.*

*Asistir al Secretario en la articulación de las relaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la comunidad y los cultos.*

*Colaborar con las áreas correspondientes en la formulación e implementación de la estrategia de comercio exterior de bienes, servicios y de atracción de inversiones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Participar en las actividades de promoción internacional en las que participe la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Generar oportunidades para conectar a la comunidad internacional con las organizaciones y comunidades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Asistir al Secretario en el enlace entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los representantes diplomáticos, consulares y de organismos internacionales residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Proveer soporte a las misiones de carácter oficial que realice el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Asistir al Secretario en el enlace con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, así como las agencias de relaciones internacionales de las provincias.*

*Elaborar la política de relaciones institucionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, actuando en coordinación con las áreas competentes.”<sup>126</sup>*

Así mismo, dentro de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales, se encuentra la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación, cuyas funciones son las de:

*“Asistir al Subsecretario en el diseño y coordinación de eventos de carácter internacional que se lleven a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Asesorar en la estrategia de vinculación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con organizaciones internacionales tanto del sector público como del sector privado y de la sociedad civil.*

*Elaborar los materiales de soporte para empresas e inversores extranjeros interesados en instalarse y operar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en coordinación con las áreas de gobierno correspondientes.*

---

<sup>126</sup> Decreto Nro. 64/GCABA/17. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=348583&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=&mot\\_alguna=&digId=](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=348583&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=&digId=)

*Asistir al Subsecretario en el vínculo con la comunidad diplomática internacional en temas relacionados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Asesorar a agencias y organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en temas diplomáticos.*

*Organizar un registro de las gestiones oficiales internacionales llevadas a cabo por los funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los compromisos asumidos.”<sup>127</sup>*

Finalmente, dentro de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación se encuentran<sup>128</sup>:

- La Gerencia operativa de Cooperación Internacional.
- La Gerencia operativa de Relaciones Internacionales.
- La Gerencia operativa de Relaciones Multilaterales.

b) *Ámbito del ministerio de economía y finanzas*

La Subsecretaría de Finanzas tiene entre sus funciones la de *“Planificar e instrumentar políticas tendientes a propiciar la captación de financiamiento de corto y largo plazo, nacional e internacional con organismos multilaterales de crédito y mercado de capital.”<sup>129</sup>* En 2018, la Unidad de Financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito – un organismo fuera de nivel - fue transformado en la Dirección General de Proyectos con Financiamiento Estructurado, la cual asiste a la Subsecretaría de Finanzas en materia de ejecución de las líneas de financiamiento con organismos internacionales de crédito.<sup>130</sup> Según el marco normativo, tiene la función de:

---

<sup>127</sup> Decreto 64/GCABA/17.

<sup>128</sup> Decreto 64/GCABA/17.

<sup>129</sup> Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Subsecretaría de Finanzas. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/economiayfinanzas/institucional-subsecretaria-de-finanzas>.

<sup>130</sup> Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General Proyectos con Financiamiento Estructurado.

Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/economiayfinanzas/institucional-subsecretaria-de-finanzas/dg-proyectos-con-financiamiento-estructurado>.

*“Gestionar proyectos de inversión de articulación público-privada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en coordinación con las áreas competentes.*

*Investigar, proponer y realizar estudios sobre proyectos de inversión de interés público para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Facilitar el desarrollo de programas de iniciativa privada dentro de los servicios que presta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Determinar los mecanismos y requerimientos técnicos para la evaluación de la factibilidad económica y operativa de los proyectos de inversión de articulación público – privada.*

*Llevar a cabo la evaluación, estudio, selección y contratación de proyectos de iniciativa público-privada en coordinación con las áreas competentes.*

*Proponer las medidas que faciliten la inversión privada en obras de infraestructura y servicios necesarios para el desarrollo de una actividad económica sustentable.”<sup>131</sup>*

Así mismo, dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, y la Subsecretaría de Desarrollo Económico, se encuentra la Dirección General de promoción de inversiones, que tiene a su cargo diseñar y conducir políticas referidas al posicionamiento de la Ciudad como plaza de inversión ante inversores locales e internacionales.<sup>132</sup> Sus funciones son las de:

*“Diseñar y conducir políticas referidas al posicionamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como plaza de inversión ante inversores locales e internacionales.*

*Identificar y promocionar oportunidades de inversión y proyectos de desarrollo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y realizar el seguimiento de las necesidades de inversores radicados.*

---

<sup>131</sup> Decreto 119/18. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decreto\\_119-18\\_marco\\_normativo\\_1.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decreto_119-18_marco_normativo_1.pdf)

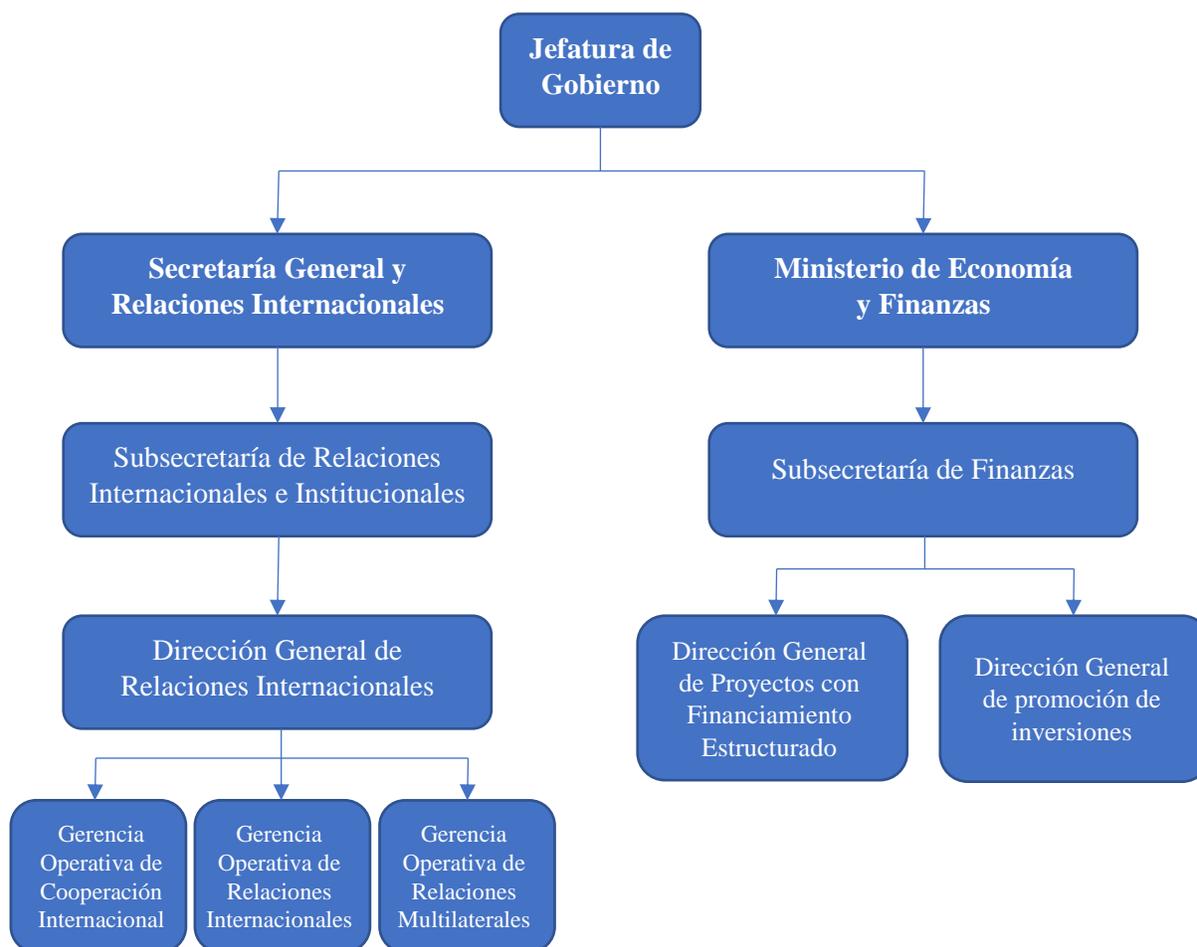
<sup>132</sup> Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General Promoción de Inversiones. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/economiafinanzas/institucional-subsecretaria-desarrollo-economico/dg-promocion-de-inversiones>.

*Brindar asesoramiento legal y técnico a inversores actuales y potenciales.*

*Propiciar adecuaciones normativas para mejorar la atracción y la radicación de inversiones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Impulsar el desarrollo de empresas y productos exportables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la apertura de mercados externos.”<sup>133</sup>*

**Diagrama 1: órganos que participan de la acción internacional de la Ciudad de Buenos Aires.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

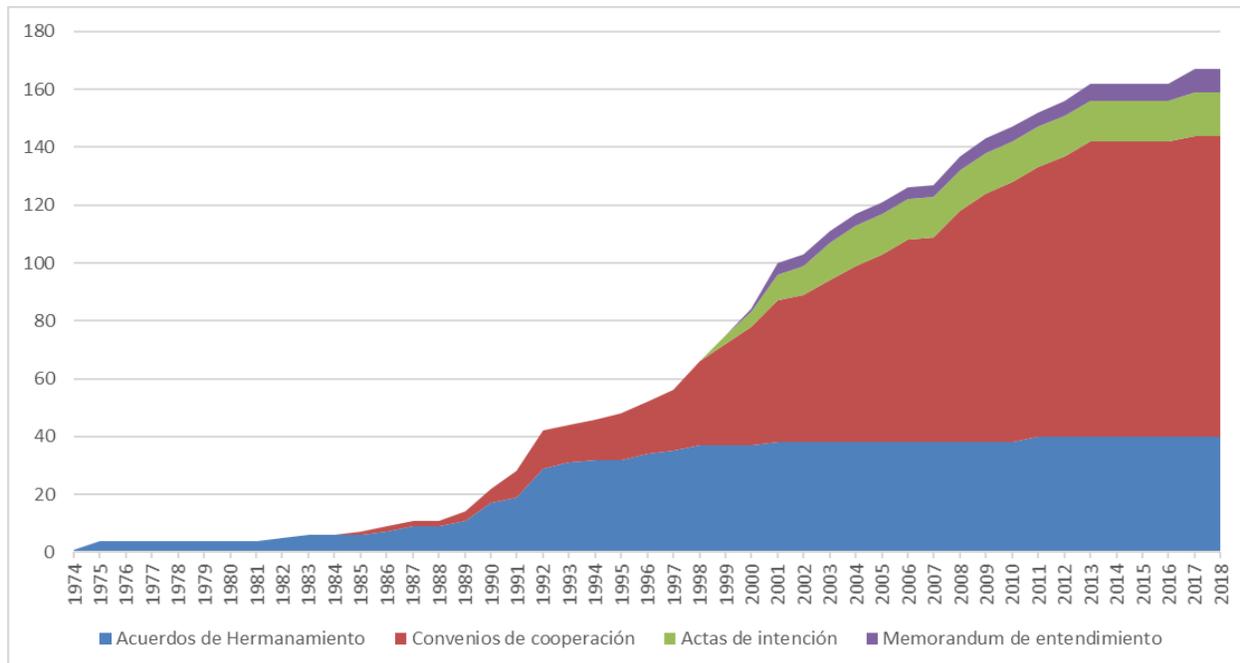
<sup>133</sup> Decreto 119/2018.

### 3. POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL

#### a) Relaciones bilaterales

Dentro de las relaciones bilaterales, se identifican acciones llevadas a cabo mediante cuatro instrumentos: acuerdos de hermanamiento, convenios de cooperación, actas de intención y memorándum de entendimiento. Respecto a su utilización, puede identificarse una tendencia a avanzar hacia agendas de cooperación bilateral respecto a los acuerdos de hermanamiento celebrados en décadas anteriores, y también al reemplazo de los hermanamientos como mecanismo de relacionamiento con otras ciudades y gobiernos subnacionales, por actas de intención y acuerdos de cooperación.

**Gráfico 1: Acuerdos celebrados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, según instrumento utilizado, acumulado desde 1974. En valores absolutos.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>134</sup>

Así mismo, puede apreciarse que, si bien en los primeros años de acción internacional los acuerdos celebrados por la Ciudad de Buenos Aires se llevaban adelante exclusivamente con otros

<sup>134</sup> Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Convenios Internacionales. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/relacionesbilaterales/convenios>.

gobiernos locales y metropolitanos, se han ampliado los mecanismos de relacionamiento internacional, incluyendo nuevos tipos de entidades internacionales. Al respecto resultan interesantes los primeros acuerdos celebrados por la Ciudad con los gobiernos subnacionales regionales como los hermanamientos celebrados con la Región de Calabria (1987), la Xunta de Galicia (1998), la Región de Basilicata (1999) y la Provincia de Lucca (1999). También a finales de la década de 1990 pueden observarse los primeros memorándums de entendimiento y acuerdos de cooperación y asistencia técnica celebrados con Organizaciones Internacionales –como aquellos celebrados entre 1998 y 1999 con la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y la dirección regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– y las primeras actas de intención celebradas con universidades extranjeras, como aquella celebrada con la Universidad de Bolonia en 1999. Finalmente, a partir de los años 2000, se firman las primeras declaraciones de mecanismos multilaterales –redes de ciudades y cumbres de alcaldes– como la Declaración de Buenos Aires de la 1ª Cumbre de Alcaldes de Grandes Ciudades del Cono Sur, de 2002.<sup>135</sup>

Durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta, la Ciudad de Buenos Aires ha firmado un Memorándum de Entendimiento con la Ciudad del Cabo (2017)<sup>136</sup>, un Acuerdo Marco de Cooperación y Amistad con el gobierno municipal de La Paz (2017)<sup>137</sup>, una Carta de Intención con el Gobierno de la Ciudad Metropolitana de Florencia (2017)<sup>138</sup>, un Memorando de colaboración con el Ayuntamiento de Madrid (2017)<sup>139</sup> y un Convenio Marco de Cooperación con

---

<sup>135</sup>Ley 783 de la Legislatura de CABA. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decl.1deg.cumbre.alcaldes.ciudades.cono.sur.2001.pdf>.

<sup>136</sup> Memorándum de Entendimiento em Cooperación entre la Municipalidad de Ciudad del Cabo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/memorandum.de.entendimiento.ciudad.del.cabo.-buenos.aires.pdf>.

<sup>137</sup> Convenio Marco de Cooperación y Amistad entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/convenio.de.cooperacion.la.paz.-buenos.aires.pdf>.

<sup>138</sup> Carta de intención entre el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Metropolitana de Florencia. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/carta.de.intencion.florencia.-buenos.aires.pdf>.

<sup>139</sup> Memorando De Colaboración Entre el ayuntamiento De Madrid (Reino de España) y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (República de Argentina). Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/memorando.de.colaboracion.madrid.-buenos.aires.pdf>.

la ciudad de Budapest (2017).<sup>140</sup> En estos instrumentos de cooperación bilateral se hace hincapié en ciertas cuestiones de agenda como:

- Desarrollo urbano y movilidad sustentable.
- Desarrollo sustentable y medio ambiente.
- Ciudades inclusivas, desarrollo social y vivienda social.
- Comercio e inversión.
- Innovación, tecnología, industrias creativas y ciudad inteligente.
- Cultura.
- Deporte.
- Turismo y gastronomía.

Así mismo, a partir de los acuerdos mencionados, pueden observarse las modalidades de implementación que suelen utilizarse en los acuerdos de cooperación descentralizada llevados adelante por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre los que se destacan:

- El intercambio de información.
- La asistencia técnica.
- La capacitación de especialistas.
- La recepción recíproca de expertos, funcionarios y delegaciones.
- La organización conjunta de seminarios, talleres y conferencias.
- El diseño e implementación de planes, programas y proyectos conjuntos en áreas de común interés.
- El análisis de los resultados de la implementación de buenas prácticas.

Los acuerdos firmados no plantean obligaciones financieras ni jurídicas, ya que reconocen explícitamente que no se ven sometidos a jurisdicción alguna, por lo que deben entenderse como declaraciones de intenciones y no como instrumentos que generan obligaciones y responsabilidad ante su incumplimiento. Así mismo, en todo momento se comprometen a respetar las normas

---

<sup>140</sup> Convenio Marco de Cooperación entre la Municipalidad de la Ciudad de Budapest y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:  
[https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/convenio\\_marco\\_de\\_colaboracion\\_budapest\\_-\\_buenos\\_aires.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/convenio_marco_de_colaboracion_budapest_-_buenos_aires.pdf).

nacionales e internacionales, y en caso de controversia respecto a lo acordado, las partes se comprometen a solucionarlo amigablemente mediante negociaciones directas.

b) Relaciones multilaterales

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires participa de redes de ciudades, que permiten no solo la inserción de estos entes subnacionales en la arena internacional, sino que también los beneficia a través de la cooperación descentralizada, el intercambio de experiencias y la promoción de buenas prácticas. La Ciudad participa de algunas redes de alcance regional –como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Mercociudades y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)– y otras de alcance global, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), METROPOLIS y Cien Ciudades Resilientes (100CR). Así mismo, participa también de redes temáticas y de iniciativas.

La Unión De Ciudades Capitales Iberoamericanas es una organización fundada en 1982 cuyo principal objetivo es *“lograr la definición de un ámbito que constituya un modelo de convivencia pacífica y de desarrollo solidario, así como la consolidación de una conciencia que permita el mejor entendimiento y la cooperación entre los pueblos del ámbito iberoamericano.”*<sup>141</sup> La organización agrupa a 30 ciudades de Iberoamérica y Europa, y posee desde 1989 la condición de miembro con Estatus Consultivo del Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas.

Mercociudades es una red creada en 1995 como una asociación sin fines de lucro por los jefes de gobierno de Asunción, Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador de Bahía y Montevideo, con el objetivo de favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia. Al respecto dicen Granato y Oddone:

*“Uno de los principales problemas que presenta el MERCOSUR es la distancia que existe entre los centros de planificación y ejecución de las diferentes medidas de política pública lleva das a cabo por los gobiernos nacionales y los habitantes de las ciudades que son objeto*

---

<sup>141</sup> Ciudades Iberoamericanas. Quienes somos. Disponible en: <https://ciudadesiberoamericanas.org/quienes-somos/definicion-y-estructura/>

*de dichas decisiones. Ante las condiciones económicas imperantes se hace necesario comprender cómo operan las decisiones tomadas desde un punto de vista macro sobre los niveles y autoridades locales. Las ciudades no pueden permanecer ausentes de los bloques ya que en ellas encuentran mayor repercusión las medidas regionales.*”<sup>142</sup>

Así mismo, se planteó dentro de sus objetivos establecer una red de cooperación y relacionamiento entre ciudades, desplegando una amplia variedad de líneas de trabajo, organizadas actualmente en 15 Unidades Temáticas y 7 grupos y comisiones de trabajo, las cuales difunden experiencias exitosas, contribuyen a la formulación de políticas públicas y promueven investigaciones.<sup>143</sup> Por otro lado, si bien al principio se limitaba a las ciudades de más de 500.000 habitantes, se permitió a partir del año 2002 la incorporación de ciudades de menor tamaño, lo que ha permitido que de las 12 ciudades originarias se pasara a 349 ciudades-miembro de 10 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela, consolidando a la Red como la mayor de América del Sur.<sup>144</sup>

Si bien Mercociudades se ha consolidado como una red de ciudades, también ha logrado introducir ciertos cambios en la estructura del MERCOSUR. En 2000, las presiones lograron que el Consejo del Mercado Común aprobara la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI), y finalmente en 2004 se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, el cual reemplazó al REMI pero no a la Red de Mercociudades, por lo que a la fecha conviven ambos: uno como órgano consultivo dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR, y la otra como una red de ciudades del MERCOSUR. Al respecto dice Chasquetti:

*“Mercociudades mostró desde su fundación una evolución político institucional que transitó por dos carriles. Por un lado, desarrolló y fortaleció su carácter de asociación política enfrentada a la orientación «excluyente» y «presidencialista» en el MERCOSUR de los gobiernos nacionales. Pero por otro, evolucionó como una red horizontal de ciudades*

---

<sup>142</sup> Granato, L. y Oddone, C. N. (2010) MERCOCIUDADES, la Integración del Tejido Urbano en el Cono Sur. En Martín Lopez, M. A. y Oddone, C. N. (coord.) *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 337-359). Granada. Pág. 339-340.

<sup>143</sup> Mercociudades. Unidades Temáticas, Grupos y Comisiones. Disponible en: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>

<sup>144</sup> Mercociudades. Ciudades Miembro. Disponible en: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/>

*con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas.*”<sup>145</sup>

La Federación Latinoamericana De Ciudades, Municipios Y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) es una organización fundada en 1981, que tiene sus raíces en lo que fue el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administradores Locales (IULA).<sup>146</sup> Se trata de una organización internacional, de derecho privado, sin fines de lucro, cuya sede se encuentra en la ciudad de Quito, Ecuador. Así mismo, FLACMA es la sección latinoamericana de la organización mundial de municipios Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y se constituye con el objetivo principal de fortalecer y unificar a todas las corrientes municipalistas expresadas en distintas organizaciones.

Ciudades Y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es una organización con vocación de representación mundial con sede en la ciudad de Barcelona, creada en 2004 producto de la unión de varias asociaciones municipalistas a nivel mundial. Se plantea el objetivo 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 regionales, y ante la vasta comunidad internacional”*<sup>147</sup>, centrándose en:

- Aumentar el rol y la influencia de los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones que los representan en la gobernanza global.
- Ser la principal fuente de apoyo a gobiernos locales democráticos, eficientes e innovadores, próximos de la ciudadanía.
- Asegurar una organización mundial democrática y eficiente.

En relación con los objetivos que se propone, la organización le da una gran importancia a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el undécimo, el cual es considerado el único objetivo que tiene un enfoque subnacional que reconoce el papel de las

---

<sup>145</sup> Chasqueti, D., Op. Cit., Pág. 14.

<sup>146</sup> Gobiernos Locales. ¿Qué es FLACMA? Disponible en: <http://www.gobiernoslocales.com.ar/federacin-latinoamericana-de-ciudades-municipio-s-15.htm>.

<sup>147</sup> CGLU. Sobre Nosotros. Disponible en: <https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>.

ciudades en la nueva agenda del desarrollo.<sup>148</sup> Respecto a su organización interna, según el artículo 24 de su Estatuto, se encuentra dividida entre una Sección Metropolitana y una Sección de las Regiones o Foro de las Regiones. Así mismo, la organización se estructura en una Asamblea General, un Consejo Mundial, un Bureau Ejecutivo, la Presidencia –compuesta por un Presidente y un Co-presidente–, un Tesorero y un Secretario General.<sup>149</sup>

Cabe destacar que en 2018 se celebró la primera Cumbre de Urban 20 en la Ciudad de Buenos Aires, como un foro paralelo al G20 que busca aprovechar el potencial de las ciudades para dar respuesta a los desafíos globales y a los objetivos de desarrollo sostenible, a partir de la cooperación, el intercambio de experiencias y la innovación. Según lo establecido en la Declaración Conjunta, el U20 se encuentra integrado por 25 ciudades globales, liderado por los alcaldes de París y Buenos Aires, y facilitado por el Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades (C40) en colaboración con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.<sup>150</sup> Así mismo, se plantearon 5 ejes temáticos: acción por el clima, futuro del empleo, integración social, empoderamiento de las mujeres y acceso al financiamiento.

METRÓPOLIS es otra red global de ciudades constituida como organización internacional no gubernamental con sede en la ciudad de Barcelona, que actúa como la sección metropolitana del CGLU, congregando a capitales de Estados y áreas urbanas que superan el millón de habitantes.

100 Ciudades Resilientes (100RC) es una organización creada por la Fundación Rockefeller en 2013 dedicada a ayudar a las ciudades de todo el mundo a ser más resilientes ante los desafíos físicos, sociales y económicos propios del siglo XXI. La organización define la resiliencia urbana como “*la capacidad de las personas, comunidades, instituciones, empresas, y sistemas dentro de una ciudad de sobrevivir, adaptarse, y crecer sin importar que tipo de estrés crónico y crisis agudas experimenten.*”<sup>151</sup> El llamado estrés crónico abarca a aquellos desastres de lento movimiento que debilitan a la ciudad –como por ejemplo el alto desempleo, la ineficiencia del sistema de transporte, la violencia endémica o las inundaciones o sequías recurrentes–, mientras

---

<sup>148</sup> CGLU (2018) Cómo Contribuye CGLU a los ODS. Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/sp-uclg\\_y\\_los\\_sdg-web.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/sp-uclg_y_los_sdg-web.pdf). Pág. 4.

<sup>149</sup> Estatutos De La Organización Mundial De Ciudades Y Gobiernos Locales Unidos. Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/sp\\_constitution\\_2013\\_.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/sp_constitution_2013_.pdf).

<sup>150</sup> Declaración Conjunta de Urban 20. Disponible en: <http://www.urban20.org/item/ejes-y-documentos-clave/u20-declaracion-conjunta.pdf>.

<sup>151</sup> 100resilientcities. About us. Disponible en: <http://www.100resilientcities.org/about-us/#section-2>

que las crisis agudas son aquellos eventos amenazantes que se producen de repente, como los terremotos, las inundaciones, las epidemias y los ataques terroristas.<sup>152</sup> Aquellas ciudades que son parte de la Red son provistas de los recursos necesarios para desarrollar una hoja de ruta hacia la resiliencia, a través de cuatro ejes:

- Orientación financiera y logística para establecer una nueva posición innovadora en el gobierno de la ciudad, un Oficial Jefe de Resiliencia, quien dirigirá los esfuerzos de resiliencia de la ciudad
- Soporte experto para el desarrollo de una robusta estrategia de resiliencia.
- Acceso a soluciones, proveedores de servicios y socios de los sectores privado, público y de las ONG que pueden ayudarlos a desarrollar e implementar sus estrategias de resiliencia.
- Pertenencia a una red global de ciudades, que pueden aprender y ayudarse entre sí.

Así mismo, la Ciudad de Buenos Aires participa de las siguientes redes temáticas: Grupo de Liderazgo Climático (C40), Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Contra el Racismo y la Discriminación, la Xenofobia, Alcaldes por la Paz, Pacto de Políticas de Alimentación Urbana de Milán, Ciudades Fuertes, Foro Mundial de La Cultura de Las Ciudades, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Ciudades Creativas de Unesco, Red Latinoamericana de Ciudades Arcoíris, Ciudades Cambiando la Diabetes, y Calles en Ciudades más Seguras.

También participa de las siguientes iniciativas: Alcaldes Campeones por el Crecimiento Inclusivo (OCDE), Observatorio Internacional de Alcaldes: Viviendo Juntos, Vehículos Autónomos (Bloomberg Philantropies), What Works Cities, Alianza para Ciudades Saludables, Consejo Mundial de Datos de las Ciudades, Alianza para el Gobierno Abierto: Programa Piloto de Gobiernos Subnacionales, Iniciativa del Bienestar Activo.

---

<sup>152</sup> 100resilientcities. What is Urban Resilience? Disponible en: <http://www.100resilientcities.org/resources/#section-1>.

c) Políticas de promoción y posicionamiento internacional

A través de la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior, la Ciudad de Buenos Aires promueve la exportación de bienes y servicios –programa Puente Global<sup>153</sup>– y las inversiones<sup>154</sup>. Para lograr los objetivos de promoción, se organizan de misiones comerciales y reuniones con empresarios locales.

La *marca-territorio* –que incluye a la *marca-ciudad* y a la *marca-región*– es una estrategia de gestión de imagen<sup>155</sup>, que constituye una importante herramienta de inserción de los entes subnacionales en el plano internacional. Mediante estas se pretende, al igual que las marcas de productos comerciales, mejorar la imagen, transmitir valores e ideas, generar identificación en un público determinado, aumentar la visibilidad y dotar de valor agregado, a aquello que se quiere promover. Sin embargo, en el caso de las *marcas-territorio*, es importante tanto su función en la construcción de espacios simbólicos y la consolidación de identidades locales, como su uso en la proyección internacional a la hora de promover el turismo y las inversiones. Al respecto Devalle dice:

*“En teoría, las marca-destino o marca-territorio, a diferencia de las marcas comerciales, buscan poder contribuir a la identificación de todos los públicos del territorio en cuestión y —en su dimensión estratégica— promover el desarrollo de aspectos tan particulares y disímiles como el turismo, el comercio, la cultura, las inversiones, la educación, entre otros.”*<sup>156</sup>

Desde el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires –órgano colegiado de carácter consultivo, de derecho público no estatal– se ha promovido el desarrollo de una marca-

---

<sup>153</sup> Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Programa Puente Global. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/economiafinanzas/comercioexterior/puente-global>.

<sup>154</sup> Agencia InvestBA. About Us. Disponible en: <https://investba.buenosaires.gob.ar/en/about-us>.

<sup>155</sup> Calvento, M. y Colombo S. S. (2009). La Marca - Ciudad Como Herramienta de Promoción Turística ¿Instrumento de inserción nacional e internacional? *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol. 18, pp. 262-284. Pág. 263.

<sup>156</sup> Devalle, V. (2015). Marca-ciudad e identidad cultural. *Letra. Imagen. Sonido L.I.S. Ciudad Mediatizada*, Año VII, Nro. 14, pp. 167-180. Pág. 172.

ciudad, afirmando que la marca-ciudad es “*el concepto y la forma en que una ciudad es percibida. Es una manera de darle visibilidad y poner en valor su identidad.*”<sup>157</sup>

Puede concluirse que el desarrollo de *marcas-territorio* por parte de los entes subnacionales argentinos es considerado una parte importante de la estrategia nacional de inserción internacional, que –mediante la consolidación de una *marca-país* favorable– busca proyectar una imagen positiva hacia el exterior a fin de potenciar el turismo, las inversiones y la exportación de productos locales. Al respecto dicen Calvento y Ochoteco:

*“La marca-país argentina no se limita el ámbito meramente nacional, sino que busca abarcar un mayor espectro. Se considera que esta estrategia vendría a potenciar o, en su caso, estimular marcas de regiones, provincias y municipios.”*<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (5 de septiembre de 2016) Una Ciudad que marca presencia. Disponible en: <http://cesba.gob.ar/acerca-de-una-ciudad-que-marca-presencia-108>.

<sup>158</sup> Calvento, M. y Ochoteco, M., Op. Cit., Pág. 65.

## CONCLUSIONES

A partir de lo analizado en los anteriores capítulos, podemos comprobar la existencia de mecanismos –formales e informales– de comunicación y coordinación entre la acción exterior de los entes subnacionales argentinos y la política exterior del Gobierno Nacional, dando lugar a un *Federalismo de Concertación*<sup>159</sup> que no solo garantiza cierta coherencia política, sino que también permite una convergencia de intereses, en la cual la proyección internacional y el desarrollo de los entes subnacionales va de la mano con el interés nacional. Esto explica diversas políticas llevadas adelante por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que buscan promover la acción exterior de los entes subnacionales, entendiendo que las políticas de estos en materia de cooperación, *marca-territorio* y promoción comercial, turística y de inversiones, generan beneficios al conjunto y mejoran la inserción internacional del país.

Por otro lado, a partir análisis del caso de estudio puede comprobarse que la acción exterior de los entes subnacionales suele centrarse en cuestiones de *cooperación descentralizada* u *horizontal*, limitándose a aquellos ámbitos permitidos por la Constitución Nacional, y evitando invadir las competencias propias del Estado central. Así mismo, la naturaleza de los acuerdos celebrados por los entes subnacionales no genera responsabilidades jurídicas, y al no ser instrumentos regidos por el Derecho Internacional Público, no implican la responsabilidad internacional del Estado central por su incumplimiento. El caso de la Ciudad de Buenos Aires resulta relevante no solo por ser uno de los gobiernos subnacionales argentinos con mayor actividad internacional, sino porque reúne dos dinámicas: la *paradiplomacia* –propia de los entes subnacionales regionales, como las provincias– y el fenómeno de las *ciudades globales* y la sinapsis entre urbes que se genera tanto por la interconexión económica, como por el desarrollo de mecanismos horizontales de cooperación en forma de redes.

Por lo tanto, puede concluirse que la acción exterior de los entes subnacionales argentinos funciona de hecho como una herramienta más de la política exterior nacional, generando nuevos mecanismos de relacionamiento con el mundo y permitiendo aprovechar las oportunidades de desarrollo que la globalización y la cooperación descentralizada ofrecen. La contracara de esta afirmación es que la proyección internacional de los entes subnacionales argentinos depende de

---

<sup>159</sup> Salviolo, M., Op. Cit., Pág. 140-141.

que el Estado central así lo permita, y que –al igual que un grifo– sus canales de internacionalización pueden comenzar a cerrarse si la acción exterior de las provincias y los municipios dejase de ser beneficiosa para los objetivos de la política nacional.

Es importante destacar la necesidad de avanzar en la formalización de los mecanismos de coordinación de la acción exterior subnacional y reglamentar el papel de las instituciones nacionales –especialmente la Cancillería y Congreso Nacional– no solo para evitar posibles conflictos institucionales ante una eventual divergencia de intereses, sino también para mantener la coherencia entre la política exterior y la acción exterior, y mejorar la calidad y transparencia de esta última.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguirre I. (1999). Making Sense of Paradiplomacy: An Intertextual Enquiry About a Concept in Search of a Definition. En *Regional and Federal Studies*, vol. 9, No. 1, pp. 185–209.

Amen, M., Toly, N., McCarney P., Segbers K. (2011). Sighting or Slighting Cities in International Relations. En Amen, M., Toly, N., Mccarney, P., Segbers, K. *Cities and Global Governance*. London: Routledge.

Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Heaven: Yale University Press.

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press

Butler, R. (1961). Paradiplomacy. En Sarkissian A. O. (Ed.) *Studies in Diplomatic History and Historiography*. Londres: Longman, pp. 12-25.

Calleja, M. y Safarov, A., (2009). Buscando otra salida: la paradiplomacia en Jujuy en los 90. En M. Lagos (dir.) *Jujuy bajo el signo neoliberal: política, sociedad y cultura en la década de los noventa* (pp. 251-280)

Calvento, M. y Colombo S. S. (2009). La Marca - Ciudad Como Herramienta de Promoción Turística ¿Instrumento de inserción nacional e internacional? *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol. 18, pp. 262-284. Pág. 263.

Calvento, M. y Ochoteco, M. (2009). Una aproximación a la construcción de marca-ciudad como estrategia de inserción nacional e internacional. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. IX, nro. 29, pp. 59-87

Calvento, M. (2015). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo argentino. *Desafíos, Bogotá* (28-I), p. 295-332.

Carbajales, J. J. & Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En G. Zubezú y V. Iglesias

(Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp. 47-82). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Chasqueti, 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*. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

Colacrai, M. Y Zubeizú, G. (2004). *Las Vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*. Buenos Aires: CARI.

Cornago, N. (1999) Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass & Co, pp. 40-57.

Cornago, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, n. 5, pp. 11-36.

Dachary, A. y Arnaiz S. (2012). Región fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades. *Desenvolvimento Regional em debate*, vol. 2, n. 1, pp. 204-231.

Dalla Via, A. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. *Integración & comercio* n. 21, p. 11-26.

De Marsilio, E. (2005). Aportes teórico-metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quiénes y cómo. Análisis del caso argentino. Disponible en: <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/391a515a95ca60b86c97c3556c6a60a8paperparadmarsilio.pdf>.

Devalle, V. (2015) Marca-ciudad e identidad cultural. *Letra. Imagen. Sonido L.I.S. Ciudad Mediatizada*, año VII, Nro. 14, pp. 167-180

Duchacek, I. (1984) The International Dimension of Subnational Self-Government, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, n. 4, pp. 5-31.

Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of the Politics: Within, Among and Across Nations*. Boulder: Westview Press.

García Pérez, R. (2011). La acción exterior de las Comunidades Autónomas. En Beneyto, J. M. y Pereira J. C. (dirs.) *La política exterior de España: un balance a futuro* (pp. 1-28).

García Pérez, R. (2014). La Proyección Internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía Territorial y Unidad de Acción de la Política Exterior. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nro. 27.

Gilpin, R. (1971). The Politics of Transnational Economic Relations, *International Organizations*, vol. 25, No. 3, 1971, pp. 398-419.

Godio, L. (2014). El Congreso Nacional y los Convenios Internacionales celebrados por las provincias. Reflexiones a 20 años de la reforma constitucional. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"* - Año VIII, Número 13. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/download/67/pdf>.

Granato, L. y Oddone, C. N. (2010) MERCOCIUDADES, la Integración del Tejido Urbano en el Cono Sur. En Martín Lopez, M. A. y Oddone, C. N. (coord.) *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 337-359). Granada.

Hocking, B. (1996) Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. *WeltTrends*, Nro. 11, pp. 36-51.

Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de investigación en Paradiplomacia*, año 1, nro. 1, pp. 44-63. Disponible en: [http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B1o1no1.pdf](http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1.pdf)

Iglesias, V. (2008) La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino. En G. Zubezú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos*

*del sistema federal* (pp.159-184). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Iglesias, V. (2008) Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino. En G. Zubelzú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp.106-158). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Kamiński T. (2018) Paradiplomacy – Discourse Analysis and Research Conceptualization. En Pietrasiak M., Bywalec G., Kamiński T, Mierzejewski D., Słowikowski M., (eds.), *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia* (p. 11 -37), Łódź: Łódź University Press.

Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass & Co.

Keating, M., & Aldecoa, F. (1999). Introducción. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Ed.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass & Co., pp.

Kincaid, J. (2010) Comparative Observations on The International Activities Of Constituent Governments. En Requejo, F. (ed.) *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (pp. 15-28). Barcelona: IEA.

Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Londres: Routledge.

Lara Pacheco, R. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

Luna, J. C. y Ballesteros H. (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista mexicana de política exterior*, N. 74, pp. 11-38.

Menin, F. (2008) Las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración regional. *Anuario de derecho constitucional*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

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. Disponible en:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000194&pid=S1518-7012201400020000900031&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000194&pid=S1518-7012201400020000900031&lng=en)

Nye, J., & Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, Vol. 25, Nro. 3, 329-349.

Paquin, S. (2018) Identity Paradiplomacy in Québec. *Québec Studies*, Vol. 66, pp. 3–26.

Ponce Adame, E. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de investigación en Paradiplomacia*, año 1, nro. 1, pp. 10-43. Disponible en:

[http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B1o1no1.pdf](http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1.pdf)

Priotti, A. (2013). Los entes subnacionales en el Derecho Internacional. Análisis a la luz de la reforma constitucional de 1994. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XXII 2013, pp. 121-159.

Russell, R. (2006). El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, en Rodríguez Gelfenstein, Sergio (coord.). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa.

Salviolo, M. (2005). *Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

Sartori de Almeida, H. (2014) A Paradiplomacia No Processo De Integração Regional: O Caso Do Mercosul. *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 5, Nro. 21-22, pp. 103-123.

Sassen, S. (2005) *The Global City: introducing a Concept*. *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 11, Nro. 2, 27-43.

Straface, F. (2018) *La internacionalización como estrategia de desarrollo de los gobiernos locales*. En Delfino, L., *La Revolución de los Municipios* (pp. 123-126). Buenos Aires: Prometeo.

Strange, S., (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Zeraoui, Z. (2016) *Para entender la paradiplomacia*. *Desafíos, Bogotá*, Vol. 28, pp. 15-34.

Zubelzú, G. (2008) *Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas*. En G. Zubelzú y V. Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal* (pp.159-184). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.