

Consideraciones teóricas-metodológicas para el análisis de la política internacional subestatal

María Lis Rolandi

Marcos Merello

Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (Argentina)

DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.08>

RECIBIDO: 9 de abril de 2016

ACEPTADO: 7 de mayo de 2016

MODIFICADO: 1 de agosto de 2016

RESUMEN: En el marco del proceso de transformaciones sistémicas y de la globalización de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, el escenario internacional y el Estado-nación han experimentado cambios que dieron paso a la participación de actores antes ausentes en el plano externo y provocaron el surgimiento de nuevos ámbitos de interacción, en donde obtienen protagonismo los gobiernos locales. El objetivo del presente documento es explicitar un conjunto de consideraciones teórico-metodológicas para el análisis de la política internacional subestatal, dentro de las cuales se analizarán los aportes de las Relaciones Internacionales y del Desarrollo Local, así como la conceptualización de la *política y gestión internacional subestatal*. Al término del trabajo se expondrán consideraciones que pretenden aportar a la construcción de un marco teórico-metodológico para el abordaje de la política internacional subestatal como una estrategia de desarrollo local.

PALABRAS CLAVE: política • Relaciones Internacionales (*Thesaurus*) • aspectos teóricos-metodológicos • gestión internacional subestatal (*palabras clave autor*)

Theoretical-Methodological Considerations for the Analysis of Sub-state International Politics

ABSTRACT: Within the framework of the process of systemic transformations and globalization at the end of the 20th and beginning of the 21st century, the international scenario and the nation-state have experienced changes that have given way to the participation of previously unfamiliar external actors and the rise of new spheres of interaction wherein local governments assume a leading role. The article aims to explain a set of theoretical-methodological considerations for analyzing sub-state international politics, including an analysis of the contributions of International Relations and Local Development, as well as the conceptualization of politics and sub-state international management. At the end, it presents considerations to contribute to the construction of a theoretical-methodological framework for addressing the issue of sub-state international politics as a local development strategy.

KEYWORDS: politics • International Relations (*Thesaurus*) • theoretical/methodological aspects • sub-state international politics (*author's keywords*)

Considerações teóricas e metodológicas para a análise da política internacional subestatal

RESUMO: No âmbito do processo de transformações sistêmicas e da globalização do final do século XX e início do século XXI, o cenário internacional e o Estado-nação experimentaram mudanças que levaram à participação de atores antes ausentes no plano externo e provocaram o surgimento de novos âmbitos de interação, onde os governos locais obtêm protagonismo. O objetivo do presente trabalho é explicitar um conjunto de considerações teórico-metodológicas para a análise da política internacional subestatal, dentro das quais serão analisadas as contribuições das Relações Internacionais e do Desenvolvimento Local, bem como a conceptualização da política e da gestão internacional subestatal. Ao término do trabalho, serão expostas considerações que pretendem contribuir com a construção de um marco teórico-metodológico para a abordagem da política internacional subestatal como uma estratégia de desenvolvimento local.

PALAVRAS-CHAVE: política • Relações Internacionais (*Thesaurus*) • aspectos teóricos-metodológicos • gestão internacional subestatal (*palavras-chave autor*)

Introducción

La inserción internacional de las entidades subestatales —entendidas como unidades institucionales o niveles del poder ejecutivo que son componentes de un Estado nacional (ciudades, provincias, municipios u otros poderes locales [Fronzaglia 2005])— tiene su origen en los procesos de descentralización, mediante la atribución de importantes competencias a los niveles locales e intermedios de gobierno y, a su vez, en algunas de las transformaciones más notables que atraviesa en la actualidad el sistema internacional (Cornago Prieto 2010). Dicho fenómeno ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas y analíticas en el marco de las transformaciones del sistema internacional que, durante las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, han modificado el carácter central y unitario del Estado-nación en el plano global.

Siguiendo a Calvento (2010), las corrientes teóricas que estudiaron el surgimiento de la temática subestatal en el plano internacional pueden ser reagrupadas en dos grandes campos analíticos: el de las teorías de las Relaciones Internacionales y el de los enfoques del Desarrollo Local. En el ámbito de las primeras, el tema se ha abordado dentro de las transformaciones del escenario internacional que han modificado el carácter central y unitario del Estado-nación. Por su parte, desde los enfoques del Desarrollo Local se ha analizado la inserción internacional de las entidades subestatales con relación a los efectos —negativos o positivos— que lo global imprime sobre lo local.

A partir de la revisión de algunos aportes que se han realizado desde ambos campos analíticos al estudio de la inserción internacional de las entidades subestatales, el presente artículo pretende contribuir a la construcción de un marco teórico y metodológico apropiado para su abordaje.

1. Aportes teóricos de las Relaciones Internacionales

Desde la década de 1970 surge dentro de las teorías de las Relaciones Internacionales una serie de aportes teóricos y debates fundamentales en torno al modo en que se insertan las entidades subestatales en el plano internacional. Estos giran en torno a dos cuestiones centrales: el proceso de emergencia de nuevos actores internacionales distintos a los Estados nacionales y su creciente influencia en el plano internacional, y la redefinición del rol del Estado-nación.

A pesar de que el Estado sigue teniendo un rol fundamental en el escenario internacional, las transformaciones sistémicas y la globalización han introducido en él profundos cambios, y esto ha derivado en nuevas formas de concebir su rol y sus relaciones con otros actores. Históricamente los paradigmas referidos

a las Relaciones Internacionales han elaborado sus teorías mayoritariamente sobre la figura de los Estados nacionales, sin embargo, desde la década de 1960, el surgimiento y ampliación de los actores internacionales¹ ha sido uno de los temas que más atención ha recibido en dicha disciplina. La novedad de este fenómeno reside en la diversificación cuantitativa y cualitativa de los sujetos que participan en la escena internacional (Russell 2010).

Los primeros aportes en este sentido se inscribieron en el marco de un debate amplio conocido en la literatura como el “tercer debate”² o “debate inter-paradigmático”³ que dio lugar a fuertes controversias teóricas entre realistas, liberales y marxistas. Dentro de dicho debate, puede destacarse el enfoque *transnacionalista* desarrollado por Keohane y Nye a mediados de la década del setenta basado en la teoría de la interdependencia compleja. Este enfoque surge como una crítica al *realismo* clásico, que como corriente Estado-céntrica se basa en el estudio de las grandes potencias, considerando al Estado como el actor central de las Relaciones Internacionales. La perspectiva transnacionalista significó un cuestionamiento de los tres supuestos básicos que sustentan la visión realista del Estado-nación: que los Estados son los principales actores del sistema; que se dirigen hacia el mundo externo como unidades integradas y que actúan esencialmente de un modo racional (Russell 2010). A su vez, propuso la ampliación del análisis hacia una pluralidad de nuevos actores que permitieran analizar con propiedad la creciente complejidad de los asuntos mundiales (Keohane y Nye 1977). Entre los actores que han crecido en la consideración de la disciplina desde estos aportes se encuentran los gobiernos subestatales (provincias y municipios) y los organismos intergubernamentales (tales como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos) en tanto actores estatales; y por otro lado, las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales, las fuerzas sociales, las personas de gran prestigio y la opinión pública internacional, en tanto actores societales. Considerando que todos ellos poseen los atributos fundamentales de

1 Se entiende como *actor internacional* a aquella “unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que: goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (Barbé 1995).

2 En la disciplina de las Relaciones Internacionales se suele narrar la historia en términos de “grandes debates”: idealismo versus realismo en los años cuarenta es el primero; behaviorismo versus tradicionalismo en los años sesenta es el segundo; y el debate interparadigmático de mediados de los años setenta entre realismo, la teoría de la interdependencia y el neo-marxismo es visto como el “tercer debate” (Weaver 1997, 8-9).

3 Se le considera un debate interparadigmático porque se estructuró con base al triángulo realismo- liberalismo-marxismo, que opuso a tres paradigmas antagónicos.

un actor internacional: cierto grado de autonomía, capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos propios (Russell 2010).

Un segundo conjunto de aportes a la temática surge del llamado “cuarto debate” (Weaver 1997) que se desarrolla en los años ochenta y noventa entre el *neorrealismo*⁴ y el *institucionalismo neoliberal*.⁵ El *neorrealismo* representa una adecuación de la teoría realista clásica a las transformaciones del sistema internacional. En dicha concepción se abre un espacio de acercamiento con el institucionalismo neoliberal. Este último adoptó del realismo el supuesto de la anarquía como un punto de partida útil para el estudio de los asuntos mundiales, la descentralización del sistema internacional y la importancia con la que debe tomarse el poder del Estado (Keohane 1993). A su vez, valorizó el papel de las instituciones internacionales, los regímenes y la posibilidad de cooperación en un contexto de anarquía —lo que se ha denominado como cooperación no hegemónica (Keohane 1988)—, así como la expectativa de la ineficiencia del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados. Esto ha ayudado a crear apoyo para las convenciones o regímenes que deslegitiman las amenazas de fuerza, y, en este sentido, las relaciones entre los actores internacionales estarían orientadas crecientemente hacia la cooperación.

En los dos debates analizados hasta el momento la temática de la inserción internacional de las entidades subestatales no ocupó un lugar destacado. Sin embargo, se le reconoce a los mismos una serie de aportes en torno a la necesidad de estudiar la creciente pluralidad de actores internacionales antes ignorados, la posibilidad de cooperación entre los mismos en un contexto anárquico, el cuestionamiento sobre la racionalidad, así como el rol central y unitario del Estado-nación en el sistema internacional. La problemática de la difusión del poder estatal y las relaciones entre el gobierno central y los estados, provincias y municipios serían temas de análisis en debates posteriores.

Con importantes herencias de los aportes anteriormente señalados, durante los años ochenta, y principalmente en los años noventa, los debates estuvieron centrados en el rol del Estado como actor internacional con base en dos ejes: su funcionalidad para organizar la actividad humana en un mundo que se estaría globalizando; y la dispersión creciente de su poder hacia otras estructuras de autoridad: subestatales, supranacionales y privadas (Russell 2010). En ambos ejes se introdujeron importantes reflexiones sobre el papel de los actores estatales no

4 Dentro de los exponentes del neorrealismo se encuentran principalmente los escritos de Waltz, *Theory of International Politics* (1979), y Gilpin, *War and Change in World Politics* (1981), en los que el realismo responde a las críticas e intenta relanzarse en una versión de carácter más científico (Weaver 1997).

5 Entre sus exponentes se destacan Robert Keohane y Helen Milner, entre otros.

centrales y sus vínculos con el Estado-nación y, con ello, se incorporó al debate teórico la categoría *subestatal* que nos interesa en este trabajo.

En primer lugar, Rosecrance (1986) brinda interesantes aportes sobre los cambios en la funcionalidad del Estado. El autor advierte la existencia de un proceso de transición del predominio de una concepción político-militar de los Estados (propia del Realismo clásico) —en la que los países se ordenan en función de la magnitud de su poder y de la extensión del territorio que dominan— hacia una concepción mercantil, en la cual los Estados reconocen un contexto de interdependencia y apuestan a incrementar su bienestar sobre la base de la especialización y la división internacional del trabajo.

A finales de siglo, el mismo autor va a advertir la necesidad de repensar la tipología del Estado actual, creando el concepto de *Estado virtual*, emancipado de la tierra como factor de producción fundamental. Este es entendido como un ente que ya no posee la capacidad de controlar los recursos como en el pasado mercantilista y, en cambio, negocia con el capital y el trabajo, extranjero y doméstico, para atraerlos a su propia esfera económica (Rosecrance 1997). Con relación a esto, Aldecoa y Keating (1999) afirman que la globalización de la economía, la movilidad del capital y las tecnologías de la comunicación y el transporte han cortado muchos de los vínculos entre lugar y producción, permitiendo la libre elección de localización y reducción de la dependencia de las firmas con respecto a la proximidad de recursos naturales.

En lo que respecta a la dispersión del poder del Estado, varios autores han identificado el accionar de fuerzas que modifican la inserción del mismo en el sistema internacional. Entre ellos, Rosenau (1997) interpreta los cambios que se producen en los asuntos mundiales como parte de una época naciente de múltiples contradicciones caracterizada por la interdependencia y la complejidad. Esta época se identifica con procesos de *fragmegración*: concepto que intenta conjugar las tensiones entre las fuerzas fragmentadoras descentralizantes y las fuerzas integradoras y aglutinantes que alimentan los asuntos mundiales.

En este sentido, otros autores coinciden en que el Estado se va a ver atravesado por diversas fuerzas que operan tanto desde un nivel superior (supraestatal) como desde uno inferior (subestatal), y desde un nivel horizontal (donde se encuentran los actores no estatales), generando un desmantelamiento progresivo del Estado nacional en relación con su facultad soberana y su capacidad de gestión (Rosenau 1997; Strange 1996). Se consolida así un panorama caracterizado por la superposición territorial de autoridades y lealtades, en el que los gobiernos nacionales tienden a compartir su autoridad en forma creciente con otros actores sobre cuestiones políticas importantes o, al menos, en el que los Estados mantienen fuentes de poder que se yuxtaponen con formas y focos

internacionales de poder, influencia y regulación (Mora Cortés 2009; Strange 1996). Sin embargo, como se verá más adelante, este proceso no debe ser leído como el fin del Estado-nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción (Madoery 2000).

En síntesis, según las diversas visiones contempladas en este apartado, se puede afirmar que la acción de las fuerzas que operan sobre el Estado-nación (a nivel supraestatal, subestatal y horizontal) coincide con un proceso de aumento en la cantidad de actores internacionales que operan en el sistema. Entre ellos, se encuentran los gobiernos subestatales, como las provincias y municipios, que comienzan a reclamar, de manera creciente, el derecho a jugar sus propias cartas en el escenario internacional desbordando prácticas e instituciones de la diplomacia tradicional (Cornago Prieto 2010).

Es en dicho contexto donde surgen con fuerza nuevos conceptos que pretenden analizar la inclusión de estos actores en el escenario internacional y que tratan de explicar novedosas formas de relacionamiento. Los términos que han adquirido mayor trascendencia desde los años noventa han sido principalmente el de *paradiplomacia* (Duchacek 1990; Soldatos 1990), y otros como *diplomacia regional* (Keating 2001), *protodiplomacia* o *paradiplomacia identitaria* (Lachapelle y Paquin 2005). Estos conceptos han significado un aporte fundamental en el inicio de los estudios sobre la temática en la década de 1990 y han llegado a constituirlos como una nueva área de estudio dentro de las Relaciones Internacionales, provocando que en la disciplina se incremente el análisis de la participación de los gobiernos locales en el plano internacional.

Posteriormente, se han propuesto nuevos conceptos como *diplomacia multinivel* (Hocking 1993) y *diplomacia subestatal* (Crikemans 2010) en el ámbito europeo y norteamericano,⁶ y otros como *gestión internacional* (Colacrai y Zubelzú 2004) *internacionalización territorial* (Costamagna y Foglia 2011), *gestión internacional territorial* (Jiménez 2015) y *política internacional subnacional* (Calvento 2015; Maira 2010), en el ámbito latinoamericano.

Como se analizará más adelante, los aportes realizados para conceptualizar este fenómeno, en especial aquellos desarrollados en la región latinoamericana, son de fundamental importancia para la construcción de un marco teórico-metodológico para el abordaje de la temática.

6 Ambos trabajos citados en Cornago Prieto (2010).

2. Aportes desde los enfoques del Desarrollo Local

Indistintamente del concepto que se utilice para definir el proceso de internacionalización subestatal, se entiende que los actores centrales del mismo son los gobiernos locales o territoriales, teniendo en cuenta que son ellos los que se convierten en los ejes articuladores de los demás actores del desarrollo territorial (Jiménez 2015). En función de esta concepción, se considera fundamental para el abordaje de este fenómeno un análisis de las concepciones teóricas que entienden la relación global-local como una fuente de oportunidades de acción para el espacio local.

Lo *local*, entendido como una unidad de análisis y como lugar de vida (Sforzi 2005),⁷ constituye el espacio concreto donde se manifiestan y difunden los fenómenos de innovación y cambio tecnológico-cultural, y donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales (Madoery 2000). Es decir que el espacio local aparece como un escenario complejo que es necesario comprender para abordar el estudio de cómo este se inserta en el escenario global. El Desarrollo Local o Territorial es entendido

“como un conjunto de capacidades generadas endógenamente, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de articulación público-privada, la innovación y *emprenditorialidad* de los agentes locales, la capacidad institucional territorial, donde los impulsos exógenos se incorporan a un territorio organizado con una estructura de relaciones establecidas y consolidadas”. (Madoery 2000, 5)

Los enfoques sobre el Desarrollo Local son aquellos que entienden el territorio como una entidad significativa, como un conjunto de actores y agentes que lo habitan, con una organización social y política, una cultura e instituciones, y con un medio físico determinado (Alburquerque y Pérez Rozzi 2012).

En el contexto de la crisis económica que sufrieron los países industrializados en los años setenta comenzó a estudiarse sistemáticamente el desarrollo local como respuesta a los problemas de la misma (Arocena 2002). Sin embargo, en América Latina, sería hasta la década de 1990 cuando —en el marco de un proceso de descentralización de funciones por parte del Estado nacional hacia los niveles provinciales y municipales— comienza a consolidarse un campo disciplinar en torno a esta problemática (Cravacuore y Villar 2014).

7 Se entiende lo local como “una porción de territorio definida y circunscrita, donde vive un grupo humano, donde se encuentran las actividades económicas con las que sus habitantes se ganan la vida y donde se establecen la mayoría de las relaciones sociales cotidianas” (Sforzi 2005, 10).

Desde los enfoques del Desarrollo Local se ha analizado la inserción internacional de las entidades subestatales, especialmente en función de los efectos, negativos o positivos, que lo global imprime sobre lo local. Desde dicho enfoque se entiende que no se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inserto, porque para definir la noción *local* no hay otro camino que referirla a su noción correlativa a lo *global* (Arocena 2002). En este sentido cabe preguntar ¿Existe posibilidad para el desarrollo local en la globalización?

En primer lugar, se concibe el término *globalización* como un descriptor de la actual fase tecnocognitiva del desarrollo del capitalismo (Boisier 2005), como un sistema de relaciones económico-sociales y culturales que genera “procesos de homogeneización y heterogeneidad al mismo tiempo; contradicciones que se ven expresadas en procesos territoriales complejos” (Oddone 2008, 13).

Desde los enfoques teóricos del Desarrollo Local, con base en la relación global-local, se identifican opiniones encontradas entre quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio y aquellos que argumentan lo opuesto. En este sentido, se pueden clasificar las distintas interpretaciones de dicha relación en dos grandes grupos: *globalizadores* y *localistas* (Arocena 2001; Boisier 2005).

Los globalizadores se basan en el hecho de que una facción importante del capital se está concentrando y centralizando a nivel de la economía internacional. Según esta interpretación, las localidades, regiones e incluso países, están siendo rediseñados de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las empresas transnacionales (Boisier 2005). En este sentido, De Mattos (1994) entiende la lógica de la globalización como avasallante de toda propuesta de desarrollo local dentro del actual modo de acumulación basado en una dimensión tecnológica y una economía transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital.

Desde esta perspectiva, las decisiones y procesos exógenos ganan relevancia en perjuicio de las capacidades de la sociedad local para controlar su entorno. Se consagra desde estas posiciones la ausencia de toda planificación territorial, dejando el espacio local expuesto a estrategias privadas desterritorializadas y guiadas por la búsqueda del máximo beneficio. En este contexto, con los territorios librados a los efectos de lógicas que escapan a su control, se afirma una perspectiva pesimista de la globalización desde la que se identifica una mayor polarización en el interior de los países y regiones (Bauman 1999; Bervejillo 1995).

Los localistas —partidarios de la re-localización⁸— en cambio, proponen lo *local* como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado. Se plantea, por lo tanto, una suerte de revolución antiglobal que devuelva a los

8 La re-localización o localización es entendida como un proceso endógeno y centrípeto que va del nivel nacional al local, desde contextos nacionales a contextos subestatales.

actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias (Arocena 2001). Estos enfoques se apoyan en una supuesta reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados, y a la respuesta de una parte de las empresas a través de la *especialización flexible* (estrategia de permanente innovación, que trata de acomodarse al cambio incesante en vez de intentar controlarlo). Tal especialización flexible va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad de lograr un *aprendizaje colectivo* (Boisier 2005).

Ambos argumentos poseen un grado de verdad, ya que la globalización afecta el tamaño (e inevitablemente la localización) de las unidades productivas de dos maneras opuestas y simultáneas. En función de ello, en vez de posicionarse en alguna de las dos concepciones, el presente trabajo se asienta en una tercera forma de entender la relación global-local, que intenta superar la antinomia entre ambas dimensiones y prioriza el análisis de los esfuerzos de articulación (Arocena 2001). En este sentido, se afirma que la globalización genera una suerte de procesos de acción y reacción, de homogeneización y heterogeneidad en los que los gobiernos locales devienen en actores de fundamental importancia. Es en dicho contexto dicotómico, de amenazas y oportunidades, donde emerge la posibilidad de elaborar estrategias de desarrollo local, en relación con lo global.

En síntesis, se considera que la dicotomía globalización-localización, más que como una relación unilineal hacia la desterritorialización o la re-territorialización, debe entenderse como un proceso articulado multilineal de dos aristas, que para el espacio local puede expresarse en términos de oportunidades, por un lado, y de amenazas o desafíos por otro.

En lo que respecta a la globalización *como amenaza*, Bervejillo (1995) reconoce a grandes rasgos cuatro manifestaciones posibles: la marginación o exclusión para las partes del planeta que dejan de ser relevantes para la economía global; la integración subordinada, dependiente de actores externos globales; la fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social; y la crisis ambiental. Por otro lado, en lo que respecta a la globalización *como oportunidad* se plantea el acceso más abierto a recursos y oportunidades globales, como la tecnología, el capital y los mercados, la valorización o revalorización de recursos endógenos, y, por último, la formación o acceso a redes inter-territoriales, como son las redes de ciudades, constituidas por entidades subestatales (Bervejillo 1995).

A su vez, el territorio es —o puede llegar a ser— valorizado en un contexto de globalización desde el punto de vista tecno-económico y cultural. En cuanto al primero, uno de los efectos más gravitantes de la revolución científica y tecnológica es el de permitir, por la vía de la microelectrónica y otros mecanismos, la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida

de eficacia ni de rentabilidad. En cuanto a lo segundo, desde el punto de vista cultural e identitario, el territorio también se valoriza dentro de una dialéctica globalizadora producida por la confrontación entre las tendencias a la homogeneización cultural y la defensa del ser individual y colectivo (Boisier 2005).

El enfoque del Desarrollo Local “entiende que el desarrollo se ha convertido en un fenómeno fuertemente localizado, que se debe organizar, planificar y gestionar desde cada unidad territorial con capacidades de decisión estratégica, como son las ciudades y los espacios regionales” (Madoery 2000, 6). El desarrollo, por lo tanto, es un fenómeno local en un sentido geográfico y sistémico (Boisier 2005).⁹ Como sostiene Oddone (2008), dado que el territorio ofrece la base material de todo proceso humano, todo tipo de desarrollo, aun en tiempos de globalización, sigue siendo de base territorial.

Definida la concepción que se tiene de la relación entre lo global y lo local, cabe responder a la pregunta inicial de que no sólo es posible el desarrollo local en el marco de la globalización, sino que la planificación y el desarrollo deben ser en gran parte de carácter local.¹⁰ En función de ello se entiende que hay dos cuestiones centrales para que el territorio pueda insertarse en un entorno global con un balance positivo: el desarrollo, que debe ser entendido como un fenómeno local, aunque integrado en un entorno más amplio; y el territorio, es decir las capacidades y recursos del sistema de actores y agentes que lo componen, y la capacidad de articular políticas entre ellos para la consecución de fines comunes. Ambos conforman lo que se define como la *masa crítica de capacidades estratégicas de un territorio*, que implica un nivel de desarrollo que permita acceder a las oportunidades que brinda el entorno global.

La idea central que permite articular desarrollo y territorio es lo que Madoery (2000, 4) denomina el *proyecto político local*, que significa

“[...] la relación entre política (como síntesis y expresión de las relaciones de poder) y territorio (como expresión valorativa del espacio y como el espacio dotado de significado), y nos permite comprender que en un contexto dentro del cual pueden coexistir sentidos diferentes, homogeneización-fragmentación e integración-desintegración, la posibilidad de

9 Se entiende que un país desarrollado rara vez lo es en toda su superficie. Entonces, se hace referencia a un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular.

10 En este sentido, una de las más importantes debilidades de la planificación global y centralizada fue el divorcio entre planificadores y protagonistas, los fracasos de todos los esfuerzos por planificar desde el centro del sistema se debieron a los permanentes desfases entre los planes y la realidad local o regional (Arocena 2002).

caracterizar los múltiples espacios geográficos y convertirlos en territorios, sólo es pensable a partir de variables políticas”.

En el marco de dicho proyecto han emergido políticas públicas locales innovadoras que buscan, por un lado, hacer frente a nuevas exigencias del contexto exógeno y, por otro, aprovechar las nuevas condiciones para el mejoramiento de la gestión pública local. Entre ellas se destacan las estrategias de internacionalización, que en este trabajo se propone enmarcarlas dentro del concepto de *política internacional subestatal*.

3. Conceptualizando la *política internacional subestatal*

Se entiende que la acción internacional de los estados subestatales puede ser rastreada como suceso histórico, en forma inorgánica y aislada, desde mediados del siglo XX e incluso desde tiempos anteriores. Sin embargo, para el caso de Latinoamérica, en general, su expansión, legitimación y consolidación como una política pública local se vislumbra recién a comienzos de la década de 1990 y ha aumentado su relevancia en la actualidad.

Se considera que el término que más trascendencia ha tenido en los trabajos teóricos en América Latina ha sido el de *paradiplomacia* entendida como una acción de carácter político, económico o cultural llevada adelante por un gobierno subestatal con la intención de vincularse con el mundo en forma similar a la realizada por las cancillerías (Keating 2001; Vigevani 2004) o como una especie de diplomacia paralela ejercida por entes subestatales (Colacrai 2010). Definida también por Cornago Prieto como:

“[...] la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc*, con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”.¹¹ (2010, 109)

11 También se puede mencionar la utilización del término *protodiplomacia* que, a diferencia de la paradiplomacia, conlleva la búsqueda disolutoria de la federación o del Estado y se plantea como una búsqueda decidida de constituir una nueva unidad política soberana a partir de la fragmentación de una entidad previa (Duchacek 1990). Con el objetivo final de la secesión, enmarcada en un desarrollo ideológico-político, con raíces en cuestiones de tipo étnicas o culturales, las razones para la protodiplomacia son claras: “la búsqueda explícita de lograr la autonomía de una determinada región del marco institucional que la contiene” (Paikin 2010, 22).

Sin embargo, aunque el término *paradiplomacia* ha sido utilizado en el ámbito académico para referirse a la internacionalización de las entidades subestatales, se debe tener en cuenta que este concepto tiene origen en estudios desarrollados en su mayoría en Europa y norteamérica y, por lo tanto, está pensado desde y para los análisis propios de dichas regiones. En un contexto cultural como el latinoamericano, en el que el prefijo *para* tiene más bien una connotación negativa, el empleo del término puede provocar que se interprete a la actividad como una que duplica o compite con la que lleva adelante el Estado nacional (Zubelzú 2008). En dicho contexto, la paradiplomacia se define justamente por su oposición a la forma tradicional de la diplomacia (Paikin 2010), por lo que se considera un término desajustado a la realidad sociopolítica de los países de la región, ya que en algunos casos el marco jurídico o constitucional permite la participación internacional de estados subnacionales. Tales son los casos de Argentina, Chile, México y Perú, en los cuales existen leyes nacionales o artículos constitucionales que habilitan distintos grados de accionar internacional para los gobiernos locales o regionales (Zapata Garesché 2007).

En este sentido, el presente trabajo propone el uso de otros conceptos para referirse a las distintas aristas del accionar internacional subestatal. Entre ellos se seleccionan los conceptos *internacionalización* o *inserción internacional de entidades subestatales*, *política internacional subestatal* y *gestión internacional subestatal*.

Por *inserción internacional de las entidades subestatales* o *internacionalización del territorio* se entiende el proceso por medio del cual los actores locales incrementan significativamente los vínculos fuera de las fronteras estatales, generando diversos tipos de interrelaciones (Colacrai y Zubelzú 2004). Estos son conceptos amplios que se refieren a los vínculos internacionales establecidos por entidades subestatales que no son necesariamente los gobiernos locales, sino que pueden ser empresas, universidades y otras instituciones, y que muchas veces no están enmarcados dentro de una política pública, parte de una estrategia de desarrollo local más amplia. En este sentido, se entiende que el proceso de internacionalización territorial es un fenómeno complejo y multidimensional que debe ser analizado desde diversas esferas, entre las que se destaca la importancia de la político-institucional.

La política internacional subestatal,¹² en cambio, es “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la

12 Esta denominación deviene del término *política internacional subnacional* empleado inicialmente por Maira (2010) y profundizado conceptualmente por Calvento (2015). Sin embargo, se consideró más apropiada para este trabajo la utilización de *subestatal* en lugar de *subnacional*, para respetar la distinción conceptual entre Estado y nación planteada en la materia por algunos autores (Oddone 2008).

inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento 2015, 18). Esta, como política pública, consiste en la toma de posición de quienes asumen la representación del Estado para resolver las cuestiones de la agenda (Oszlak 2007), con una razón de ser (es decir un *por qué*) y una serie de objetivos a cumplir. Es por ello que cuando se analiza la política internacional subestatal se está respondiendo a las preguntas: ¿Por qué se implementa? ¿con qué objetivos? y ¿cuáles cursos de acción se tomaron?

En este sentido, la política internacional subestatal no debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino que debe estructurarse como una política transversal de la gestión pública local que supone la existencia de una decisión y voluntad políticas del gobierno de desempeñarse como un actor global (Calvento 2015). A su vez, si no se sostiene una visión amplia y sistémica de las distintas estrategias que dicha política implica, esta puede acabar como una actividad de búsqueda de recursos de corte asistencialista y paternalista, sin que genere un proceso consolidado y consensuado de desarrollo territorial (Jiménez 2012).

Dentro de la política internacional subestatal se encuentra la gestión de dicha política, entendida como el modo en el que se desarrolla la misma. Es decir que la gestión internacional subestatal o la gestión de la política internacional subestatal hace más referencia al *cómo* se lleva a cabo esa política: con qué actores, con qué nivel de articulación, con qué eficiencia, y con qué recursos humanos y económicos.

La gestión internacional subestatal es parte de una estrategia de desarrollo local de la cual la internacionalización territorial debe constituir un componente esencial si pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante (Costamagna y Foglia 2011). Dicha gestión debe comprenderse como un

“proceso de construcción social que apunta al aprovechamiento del contexto y los recursos territoriales, implementado por los actores locales en articulación con actores extra-locales, donde el gobierno subestatal se establece como el actor central, a través de la generación de capacidades, para la satisfacción de las necesidades y de los problemas de la ciudad”.
(Calvento 2015, 29)

De todas maneras, aunque la globalización y la aceleración del progreso técnico-productivo han obligado a replantearse los términos referidos al papel de las instituciones locales y de las empresas, la respuesta elaborada por los distintos territorios a estos cambios ha sido diferente (Petrantonio 2003). El hecho de que

exista una diversidad de modalidades y niveles de internacionalización, y de que algunos territorios hayan logrado potenciar esta oportunidad de un modo más eficiente que otros, demuestra la existencia de obstáculos para su aprovechamiento como estrategia del desarrollo local. Entre ellos se destacan: la carencia de competencias adecuadas y suficiente nivel de autonomía que permitan a los gobiernos asumir y desarrollar una política internacional; enfoques estrechos o limitados que tienen algunos organismos internacionales sobre la forma y tipo de cooperación con las entidades subestatales; aspectos referidos a la gestión y organización propia de los procesos de inserción internacional; y la falta de conocimiento, capacitación y sensibilización sobre las posibilidades que brinda la internacionalización (Jiménez 2012).

El presente trabajo se adhiere a la visión de que una mayor autonomía por parte de estas unidades no implica una atomización del poder del Estado, sino “una mayor potestad en la coordinación y gestión de sus recursos, bajo una idea de poder compartido” (Oddone 2008, 30). En este sentido, se entiende que el papel del Estado-nación continúa siendo de gran importancia en la construcción económica, social y política de las sociedades actuales. Es decir que antes que su desaparición, se evidencia una transformación para el acompañamiento a los territorios en los procesos de globalización (Jiménez 2012). Así, en vez de una lógica de

“[...] oposición o de erosión de poder en el marco de un juego de suma cero, corresponde pensar en una lógica de complementación que adquiere un carácter cada vez más estratégico en un contexto mundial que ofrece numerosas oportunidades pero también nuevos desafíos que reclaman una creciente cooperación, tanto entre como dentro de los estados”. (Russell 2010, 102)

Otro elemento que se considera importante es la diferenciación entre política exterior y política internacional subestatal, teniendo en cuenta que esta distinción no se realiza en muchos de los trabajos sobre la temática en la literatura, lo que genera la confusión de los términos y del rol que le compete a cada uno de los niveles de gobierno en el plano internacional. En este sentido, algunos autores consideran a los gobiernos subestatales como participantes reales o potenciales del proceso de formulación de la política exterior (Salomón 2008). Sin embargo, en este trabajo se entiende que fijar el contenido de esta última es tarea exclusiva del Estado nacional, en tanto que el rol de las ciudades y de las entidades subestatales es la política internacional subestatal o la gestión internacional subestatal, que proporciona un instrumento para satisfacer las necesidades locales (Doval 2007).

La política exterior es aquella política pública llevada a cabo por el Estado nacional, que implica aquellas “relaciones entre el Estado y otros actores, en particular otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional” (Lasagna 1996, 389). Se entiende que esta constituye la proyección externa de un modelo político-institucional y económico-social interno, así como una pieza indispensable para la consolidación del mismo (Araya y Herrero 2015). Por ello, su formulación depende de elementos de orden internacional, pero también de orden nacional, es decir que su análisis requiere un estudio del contexto externo e interno.

La política internacional subestatal, en cambio, es gestionada por los estados subestatales (provincias, municipios y regiones) y se enmarca dentro de la política exterior desarrollada por el Estado nacional. En este sentido, la primera puede fortalecer los vínculos entre Estados e, incluso, contribuir a una mayor profundidad de los mismos mejorando su calidad. Expresado de otro modo, se cree que los gobiernos locales no fijan el contenido de la política exterior —es decir el *qué*, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional— pero tienen posibilidades de influenciar el *cómo* (Colacrai y Zubelzú 2004).

4. Aspectos metodológicos para el análisis de la política internacional subestatal

En lo que respecta a los aspectos metodológicos que se consideran apropiados para el estudio de la política internacional subestatal, inicialmente se sostiene que el análisis debe centrarse en el actor principal que la lleva a cabo: el gobierno local (municipal o provincial). Para ello, se propone el análisis de tres dimensiones establecidas por Calvento (2012 y 2015): la dimensión contextual, la dimensión relacional y la dimensión organizacional-administrativa.

La dimensión contextual es aquella que aborda el escenario en el que se desarrollan estas políticas, incluyendo las características económicas, sociales y políticas generales en las que se insertan los gobiernos locales, así como también las especificidades del sector municipal. En este sentido, se entiende que en el proceso de emergencia internacional de las entidades subestatales en la región coexisten dos componentes: uno que puede denominarse de tipo *ideológico discursivo* y otro de tipo *estructural* (Paikin 2010). Esta clasificación es útil para distinguir claramente entre unos y otros factores en la dimensión contextual.

Dentro de dicha dimensión se distinguen dos planos de análisis. En primer lugar, uno general que incluye el ámbito normativo-institucional común a todos los municipios de un territorio delimitado, en donde se abordan elementos como las constituciones, cartas orgánicas, decretos o leyes, así como el apoyo institucional y financiero por parte del nivel de gobierno provincial y nacional,

y el respaldo internacional. En segundo lugar, un plano particular, donde se desarrollan los recursos específicos del municipio. Siguiendo a Albuquerque (1994), los mismos pueden clasificarse en: recursos físicos (situación geográfica, clima, orografía, recursos naturales disponibles, infraestructuras, transporte, salud, y educación); recursos económico-financieros, evidenciados en el análisis del Producto Bruto Geográfico (PBG), el Producto Bruto Interno (PBI), y las condiciones del mercado de trabajo, para los cuales es fundamental la existencia de un sector empresarial innovador y entidades financieras relacionadas con las iniciativas locales que impulsen el crecimiento económico y la generación de empleo; recursos políticos (liderazgo y legitimidad del gobierno y movilización política de la sociedad civil); recursos socio-culturales (movilización social y formación de recursos humanos); y por último los recursos científico-tecnológicos (universidades, acceso a la información e investigación, y la implementación y desarrollo de nuevas tecnologías).

La dimensión relacional incluye la interacción o articulación que lleva adelante el gobierno municipal para la gestión internacional, es decir la vinculación y coordinación de este con otros actores en tres sentidos: por un lado, los actores territoriales, por otro, los demás municipios y, por último, los niveles superiores de gobierno (nacional y provincial). La articulación, entendida como una forma de interacción, se produce cuando “dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas, donde cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propio *know how*, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación” (Cravacuore, Ilari y Villar 2004, 18).

En primer lugar, la articulación (también asociada al concepto de sinergia¹³) entre el gobierno local y los actores territoriales estratégicos reviste un carácter fundamental para el desarrollo local. Entre dichos actores, Albuquerque (1994) identifica al sector empresarial —representado también en cámaras territoriales—, a los sindicatos, a las instituciones educativas, básicas, polimodales y universitarias, y a las organizaciones de la sociedad civil. Estos actores que persiguen sus propios objetivos pueden ser impulsados por la administración pública local, mediante la articulación, para buscar el aprovechamiento del potencial de recursos endógenos. En este sentido, el municipio, mediante las agencias de desarrollo local, se convierte en un *agente* cuyo objetivo es promover, intermediar, catalizar, animar, informar y capacitar a los actores locales (Albuquerque 1994).

13 Se entiende que existe sinergia cuando “en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación” (Tecco 1997, 112).

En segundo lugar, en lo que respecta a la relación con los demás municipios, se señala la importancia que ha ido adquiriendo el asociativismo intermunicipal en los inicios del siglo XXI, tanto a nivel nacional como internacional. En tercer lugar, en cuanto a las relaciones con otros niveles de gobierno, se parte de entender que si los esfuerzos locales por implementar estrategias de desarrollo local no son acompañados por otros, a escala nacional y provincial, la sustentabilidad de los primeros se verá en riesgo (Villar 2006). En este sentido, dichas políticas deben inscribirse en el marco de un proyecto o modelo de desarrollo sustentable, regional y nacional, ya que “su viabilidad depende, en parte, de su articulación con un proyecto de desarrollo nacional, que constituya un marco de referencia básico para las estrategias locales” (Calvento 2015, 32).

Por último, se encuentra la dimensión organizacional-administrativa, que es aquella que se enfoca en el gobierno municipal en tanto unidad geográfica-política catalizadora de las iniciativas locales (Calvento 2015) y facilitadora de un proyecto político local, en el cual se enmarcan. En esta dimensión se incluye la organización interna del gobierno municipal en relación con la política internacional subestatal; organigrama, oficinas destinadas a la temática, recursos humanos disponibles, recursos presupuestarios y de infraestructura asignados al área.

5. Clasificación de las estrategias de gestión internacional subestatal

La participación de los actores subestatales en el ámbito internacional presenta actualmente una amplia diversidad de estrategias y herramientas, lo que refuerza el carácter integral que puede adquirir la política internacional subestatal y da cuenta de un creciente interés e involucramiento de dichos actores en la búsqueda de espacios de cooperación, intercambio y posicionamiento (Calvento 2015).

En el presente trabajo, las estrategias de gestión internacional son clasificadas como *políticas de posicionamiento internacional* y *estrategias de relacionamiento institucional internacional* (Calvento 2010). Las políticas de posicionamiento internacional son aquellas de carácter unilateral desarrolladas por los gobiernos locales con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los actores subestatales. Estas estrategias demuestran la tendencia creciente del involucramiento de los gobiernos en el desarrollo productivo e integral local orientado hacia afuera. Dichas políticas implican un mayor compromiso y sustentabilidad por parte del Estado local ya que, a diferencia de las de relacionamiento institucional, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y trabajo unilateral de ese actor (Calvento 2012). Dentro de ellas se destacan la promoción comercial en los mercados externos y la promoción de la ciudad o *marketing* territorial.

La promoción comercial en los mercados externos es una política que busca hacer conocer la oferta de producción local en el exterior y atraer inversores o recursos de financiación, así como promover en el extranjero aquellos sectores estratégicos locales y los posibles mercados de exportación e importación. El fin de esta política es contribuir a la generación de condiciones favorables para aquellos actores territoriales interesados en incursionar en el comercio internacional. Este tipo de estrategias suele estar principalmente orientado a fomentar la exportación e importación de las Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas). Las herramientas más utilizadas son las misiones comerciales, las ferias internacionales y las rondas de negocios, y para su implementación es fundamental entender a la competitividad como un factor sistémico, resultado de la interacción del conjunto de la sociedad local que integra factores macroeconómicos y sectoriales tradicionales a la capacidad endógena de los entes económicos (Costamagna y Foglia 2011; Pérez Rozzi 2011).

Por su parte, la promoción de la ciudad o *marketing* territorial implica la exposición de los recursos del territorio en el exterior en función del estudio, la investigación y la valorización, con el objetivo de sostener y estimular el desarrollo local (Jiménez 2012). Esta estrategia adopta como objetivo el desarrollo de una imagen pública de aceptación en referencia a la ciudad y a los atractivos que contenga. La marca-ciudad,¹⁴ por ejemplo, pretende comunicar la esencia y la identidad del territorio, y sirve para identificar características del mismo y diferenciarlo de otros para incentivar el interés por visitarlo, atraer inversiones, difundir la cultura y la identidad, generando un sentido de pertenencia en los ciudadanos (Calvento 2015). Además de la marca-ciudad se destacan las visitas internacionales, la participación en congresos y seminarios, entre otras actividades.

Las estrategias de relacionamiento institucional internacional implican la relación de colaboración entre gobiernos locales a través de las fronteras de los Estados nacionales. La cooperación descentralizada se ha erigido como una de las principales formas de la misma y permite que los gobiernos territoriales aprovechen las oportunidades que brinda la cooperación internacional para actuar conjuntamente entre sí. Esta cooperación tiene el propósito de fomentar “[...] la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias, la formación de recursos humanos (tanto del personal técnico como de los cargos políticos electos) y el desarrollo institucional de manera más amplia” (Zapata Garesché 2007, 22). En este sentido, este modo de relacionamiento permite

14 Se entiende a la marca-ciudad como una combinación de recursos intangibles destinados a mejorar la imagen de la ciudad (Ochoteco 2007).

fortalecer las instituciones públicas y privadas del nivel local en diversas áreas (Costamagna y Foglia 2011).¹⁵

A su vez las estrategias de relacionamiento institucional internacional pueden ser clasificadas en aquellas que se constituyen en función de relaciones bilaterales —como los hermanamientos y acuerdos entre ciudades—, y aquellas basadas en relaciones multilaterales. Los hermanamientos, surgidos en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, son una práctica caracterizada por su alto valor simbólico (Zapata Garesché 2007) y constituyen un vínculo entre entidades que tienen la voluntad y el compromiso de acercarse y compartir valores, conocimientos y recursos (Batista, Jakobsen y Evangelista 2008). Aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales como actas y convenios de cooperación internacional bilateral, los hermanamientos representan la estrategia históricamente más utilizada dentro de este tipo de relaciones. Su mayor debilidad es su inactividad y falta de proyectos concretos, al punto que algunos los consideran una forma obsoleta de cooperación descentralizada (Costamagna y Foglia 2011).

Por otro lado, dentro de las relaciones multilaterales, las redes de ciudades se basan en el establecimiento de relaciones horizontales entre dos o más instituciones similares que comparten objetivos comunes y permiten su inserción en un sistema de relaciones superior, “sirviendo de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad” (Borja y Castells 1997, 322). Las redes son entendidas como organizaciones formadas por un conjunto de establecimientos que se distribuyen por varios lugares de una zona geográfica, para llevar adelante una actividad en conjunto. Estas representan la modalidad más innovadora dentro de las estrategias de internacionalización: la horizontalidad, los niveles bajos de formalización y la autonomía de las entidades asociadas a ellas les permiten tener flexibilidad en sus relaciones. Poseen, además de lo mencionado, grandes ventajas en tanto que no exigen un grado alto de confianza, no comprometen elevados recursos, consolidan espacios de concertación para la creación de economías de escala que generan valor añadido común, consienten el intercambio de información y experiencias, y vinculan actores aislados fomentando la colaboración entre instituciones (Jiménez 2012; Zapata Garesché 2007).

Las redes, como estructuras flexibles, abiertas y en gran medida virtuales, suelen tener relación mediata o inmediata con procesos de integración supranacional, al amparo de los cuales fortalecen su institucionalidad (Petrantonio 2007). A través de esta forma de trabajo conjunto, los gobiernos locales acceden a

15 Sobre todo a la hora de atraer no sólo recursos financieros externos que permitan sustentar el proceso de desarrollo a nivel económico, sino también para fortalecer otras áreas prioritarias locales.

asistencias técnicas brindadas por otros municipios donde se da una transferencia de recursos, no sólo como bienes tangibles sino también como intercambio de experiencias, conocimientos y *know how*.

Consideraciones finales

Lo desarrollado en este trabajo permite establecer un marco teórico para el abordaje de la política internacional subestatal como una estrategia de desarrollo local, que se construye con base en la confluencia de aportes de dos grandes campos analíticos: las teorías de las Relaciones Internacionales y los enfoques del Desarrollo Local.

En primer lugar se reconocieron los distintos debates que han contribuido al estudio de la temática dentro de las teorías de las Relaciones Internacionales, introduciendo en la disciplina distintos temas entre los que se destacan la creciente pluralidad de actores internacionales antes ignorados, como los gobiernos locales; la posibilidad de cooperación entre los mismos en un contexto anárquico y el cuestionamiento sobre la racionalidad y el rol central y unitario del Estado-nación en el sistema internacional.

Dichos temas fueron retomados posteriormente en estudios enfocados en los cambios producidos por el rol del Estado-nación con base tanto en la funcionalidad del mismo en el nuevo contexto global como en la dispersión creciente de su poder hacia estructuras subestatales y supranacionales. De este modo, se identifica el accionar de diversas fuerzas que operan sobre el Estado desde distintos niveles, lo que provoca un escenario caracterizado por la interdependencia y la superposición de autoridades y lealtades, donde los gobiernos subestatales comienzan a obtener una creciente participación. Estos debates y aportes constituyeron la base teórica sobre la cual se edificaría el cuestionamiento del Estado-centrismo de la disciplina y se plantearía la necesidad de estudiar el rol que cumplen en el sistema internacional otros actores como los gobiernos locales.

En segundo lugar se revisaron los aportes desde los enfoques del Desarrollo Local que constatan los cambios producidos en la relación global-local a partir de los cuales el territorio emerge como una entidad significativa, respondiendo a la pregunta de si existe posibilidad para el desarrollo local en la globalización. Para ello, es necesario comprender la dicotomía globalización-localización, más que como una relación unilineal hacia la desterritorialización o la re-territorialización, como un proceso articulado multilineal de dos aristas, que para el espacio local puede expresarse en términos de oportunidades, por un lado, y de amenazas o desafíos, por el otro. Es precisamente sobre la concepción de la globalización

como *oportunidad* que las políticas de internacionalización adquieren un rol importante como estrategias de desarrollo local.

En tercer lugar, en lo que se cree es el aporte fundamental del presente trabajo, en el tercer y cuarto apartado se elaboró una conceptualización de la política internacional subestatal, seguida de un planteamiento metodológico para abordar su análisis, como estrategia de desarrollo local.

Del tercer apartado se consideran centrales cuatro aportes conceptuales para el abordaje de la internacionalización de los gobiernos locales en la coyuntura latinoamericana. Primero, es relevante el planteamiento sobre la necesidad de aplicar conceptos distintos a aquellos utilizados mayoritariamente en Europa y Estados Unidos, los cuales se encuentran desajustados a dicha realidad, como el caso del término *paradiplomacia*.

Segundo, la elección y definición de los conceptos de *internacionalización*, *política internacional subestatal* y *gestión internacional subestatal* como términos adecuados para referirse a las distintas aristas de dicho fenómeno. De manera particular, *política internacional subnacional* es el concepto que más se ajusta para definir la herramienta pública con la que cuentan los gobiernos locales para impulsar sistemáticamente la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar las oportunidades del contexto exterior, de manera articulada con las necesidades del territorio.

En cuarto lugar, se destaca el distanciamiento de las visiones que sostienen que este tipo de políticas locales implican una atomización del poder del Estado nacional, y se adhiere a una lógica de complementación necesaria entre los distintos niveles en el proceso de internacionalización territorial. Se entiende que cuando los esfuerzos locales por implementar estrategias de desarrollo no son acompañados a escala nacional y provincial, la sustentabilidad del primero se verá seriamente en riesgo.

Finalmente, se destaca la diferenciación de la política exterior, llevada a cabo por el Estado nacional, y de la política internacional subestatal, ejecutada por los estados provinciales y municipales. Lo anterior teniendo en cuenta que esta distinción no se realiza en muchos de los trabajos sobre la temática, lo que genera no sólo una confusión terminológica sino también confusión en el rol que le compete a cada uno de los niveles de gobierno en el plano internacional.

En función de dichos aportes conceptuales se describió un marco metodológico, que se considera apropiado para abordar el estudio de la política internacional subestatal como una herramienta de desarrollo local. El mismo se fundamenta en tres dimensiones de análisis: la contextual, que abarca el plano general y particular, y el plano normativo institucional en el que se desarrolla la política internacional subestatal; la dimensión relacional, que abarca la interacción y articulación del

gobierno local con los demás actores territoriales, municipios, y con los otros niveles de gobierno; y por último, la dimensión organizacional-administrativa, que se enfoca en el estudio del gobierno local como unidad geográfica-política.

La multidimensionalidad del marco propuesto se considera útil para el estudio de este tipo de políticas desde un enfoque que, con el eje puesto en el actor principal que las lleva a cabo (el Estado local), aborde tanto la coyuntura general en la cual se desarrollan como la realidad específica del territorio en el cual estas se aplican. Se logra así una profundidad en el análisis de las experiencias y se evita que el mismo quede en una genérica explicación descriptiva.

Para complementar este marco metodológico se estableció una clasificación de las distintas estrategias de gestión internacional subestatal, entre las que se reconocen las políticas de posicionamiento internacional y las estrategias de relacionamiento institucional.

De esta manera el presente trabajo constituye un aporte significativo tanto desde el plano teórico como desde el plano metodológico para el análisis a futuro de la política internacional subestatal. Una temática que está tomando auge en los últimos años y que requiere de concepciones adecuadas para su abordaje en la realidad latinoamericana.

Referencias

1. Alburquerque, Francisco. 1994. "Metodología para el desarrollo económico local". En *Manual de desarrollo local*, editado por Jaime del Castillo, 313- 326. Vitoria: Gobierno vasco. URL: <http://hdrnet.org/171/1/CAPITULO28.pdf>
2. Alburquerque, Francisco y Sergio Pérez Rozzi. 2012. "El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas". *Revista Iberoamericana de Gobierno Local* 4: 1- 24. URL: <http://www.rsu.umich.mx/documentos/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
3. Aldecoa, Francisco y Michael Keating. 1999. *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass Publishers.
4. Araya, José y Herrero, María. 2015. "Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014". En *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subestatal*, editado por Mariana Calvento, 41-75. Tandil: ANPCyT-UNCPBA.
5. Arocena, José. 2001. "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, editado por: Antonio Vázquez Baquero y Oscar Madoery, 30- 46. Rosario: Homosapiens.
6. Arocena, José. 2002. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus Editorial. URL: http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Arocena-J_2002_El-desarrollo-local-un-desafio-contemporaneo-Capitulo-I.pdf
7. Barbé, Esther. 1995. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

8. Batista Sinoel, Jakobsen Kjeld, y Evangelista Ana Carolina. 2008. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación internacional descentralizada*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
9. Bauman, Zygmunt. 1999. *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
10. Bervejillo, Federico. 1995. *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Documento 96/34. Serie Ensayos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago: ILPES-CEPAL.
11. Boisier, Sergio. 2005. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. *Revista CEPAL*, 86: 47-62. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11068/1/086047062_es.pdf
12. Borja, Jordi y Castells, Manuel. 1997. *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
13. Calvento, Mariana. 2010. “La inserción internacional de las entidades subestatales: una aproximación al análisis comparativo de los municipios de Argentina”. *INTERAÇÕES*, 15 (2): 301- 313. URL: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v15n2/o8.pdf>
14. Calvento, Mariana. 2012. “La participación internacional de los estados subnacionales. El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires”, tesis de doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
15. Calvento, Mariana. 2015. “Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subestatal”. En *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subestatal*, compilado por Mariana Calvento, 13-41. Tandil: ANPCyT-UNCPBA.
16. Colacrai, Miryam, y Zubelzú, Graciela. 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.
17. Colacrai, Miryam. 2010. “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subestatal. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”. En *La política internacional subestatal en América Latina*, editado por Luis Maira, 305-328. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
18. Cornago Prieto, Noé. 2010. “La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción”. En *La política internacional subestatal en América Latina*, editado por Maira Luis, 107-134. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
19. Costamagna, Pablo y Foglia, Mariana. 2011. “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Documento de trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa F. BID-OMIN.
20. Cravacuore, Daniel. 2009. “Perspectivas de los gobiernos locales en Argentina”. En *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*, editado por Gladys Molina, 149- 170. Mendoza: CONICET.
21. Cravacuore, Daniel y Alejandro Villar. 2014. “El municipio argentino: de la administración al gobierno local”. En *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, editado por Jorge Flores, 189-204. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

22. De Mattos, Carlos. 1994. "Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?". Ponencia presentada en el Seminario Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano, Fundación Bariloche, Centro de Estudios de Población, Bariloche, Argentina.
23. Doval, Verónica. 2007. "Las ciudades en el sistema internacional". *Revista Contexto Internacional* (19: 18-21).
24. Duchacek, Ivo. 1990. "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations". En *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, editado por Hans Michelman y Panayotis Soldatos, 1-33. Oxford: Oxford University Press.
25. Fronzaglia, Mauricio. 2005. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de Sao Paulo, de 2001 a 2004*. Campinas: UNICAMP.
26. Jiménez, William. 2012. "Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente". *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 10 (1): 27-40. DOI: [dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.21500/22563202.585](http://dx.doi.org/10.21500/22563202.585)
27. Jiménez, William. 2015. "Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia". *INNOVAR* 25 (55): 23-39. DOI: dx.doi.org/10.15446/innovar.v25n55.47194
28. Keating, Michael. 2001. "Paradiplomacia y constitución de redes regionales". *Revista Valenciana de estudios autonómicos* 41 (4): 725-745. URL: <https://cominterudep.files.wordpress.com/2014/04/paradiplomacia-y-constitucion-de-redes-regionales.pdf>
29. Keohane, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano SRL.
30. Keohane, Robert. 1988. *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano SRL.
31. Keohane, Robert y Joseph Nye. 1977. *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano SRL.
32. Lachapelle, Guy y Stephane Paquin. 2005. *Mastering Globalization. New Sub-states' Governance and Strategies*. Londres: Routledge. URL: <http://www.crepic.enap.ca/CREPIC/Publications/Lists/Publications/Attachments/18/Mastering.pdf>
33. Lasagna, Marcelo. 1996. "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 32: 45-64. URL: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27990/27824>
34. Madoery, Oscar. 2000. *El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo*. Buenos Aires: CEDET.
35. Maira, Luis, comp. 2010. *La política internacional subestatal en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
36. Mora Cortés, Andrés. 2009. *Globalización y política: aproximaciones al Estado y el nuevo (des)orden global*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
37. Ochoteco, Maia. 2007. "Una oportunidad de desarrollo local en el mundo global: las marcas-ciudad en el contexto de la marca argentina. Los casos de Tandil, Azul y Olavarría", tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
38. Oddone, Nahuel. 2008. *La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

39. Oszlak, Oscar. 2007. "Políticas públicas, democracia y participación ciudadana". *Voces del Sur* (septiembre). URL: <http://docplayer.es/14881304-Politicass-democracia-y-participacion-ciudadana.html>
40. Paikin, Damian. 2010. "Integración regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos subestatales en el MERCOSUR", tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/IntegraciOnRegional.pdf>
41. Petrantonio, Marcela. 2003. "Innovando en gestión local: la importancia de definir una política exterior local". *Biblioteca digital municipal*. URL: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Petrantonio.PDF>
42. Petrantonio, Marcela. 2007. "Las redes: una forma colectiva de internacionalización". Ponencia presentada en el seminario *Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR*, Oficina de vinculación internacional, Tandil, Argentina.
43. Pérez Rozzi, Sergio. 2011. *La internacionalización de los municipios en las estrategias de desarrollo local. El caso de Junín -Buenos Aires- Argentina 1996/2004*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
44. Rosecrance, Richard. 1997. "El ascenso del estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto". *Revista Doxa* 16: 18-25.
45. Rosecrance, Richard. 1986. *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
46. Rosenau, James. 1997. "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales". *Revista Nueva Sociedad* 148: 70-83. URL: http://nuso.org/media/articles/downloads/2579_1.pdf
47. Rougier, Marcelo y Martín Schorr. 2012. *La industria de los cuatro peronismos. Estrategias políticas y resultados*. Colección Claves Para Todos. Buenos Aires: Capital Intelectual.
48. Russell, Roberto. 2010. "El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria". En *La política internacional subestatal en América Latina*, editado por Luis Maira, 83-106. Buenos Aires: libros del Zorzal.
49. Salomón, Mónica. 2008. "La Acción Exterior de los Gobiernos Subestatales y el Análisis de Políticas Exteriores". Ponencia presentada en el 1er Encontro Nacional da ABRI Política Externa, Associação Brasileira de Relações Internacionais, Brasil.
50. Sforzi, Fabio. 2005. "Del distrito industrial al desarrollo local". En *Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales*, editado por Rocío Rosales, 27-50. México: UAM- Miguel Ángel Porrúa. URL: http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/ORDS/docum/Sforzi_Artiminoos.pdf
51. Soldatos, Panayotis. 1990. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". En *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, editado por Hans Michelman y Panayotis Soldatos, 4-58. Oxford: Clarendon Press.
52. Strange, Susan. 1996. *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
53. Tecco, Claudio. 1997. "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales". En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, editado por Daniel García, 107-124.

- Buenos Aires: FLACSO –Universidad Católica de Córdoba. URL: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43200.pdf>
54. Vigevani, Tullo. 2004. “El marco jurídico institucional para la gestión internacional de los actores subestatales gubernamentales en Brasil”. *Revista de Integración y Comercio* Año 8, 27-46.
 55. Villar, Alejandro. 2006. “El Desarrollo Local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto”. En *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, editado por Adriana Rofman y Alejandro Villar, 231-258. Buenos Aires: Espacio.
 56. Weaver, Ole. 1997. “Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms”. En *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, editado por Ole Waever, 1-40. Londres: Routledge.
 57. Zapata Garesché, Eugenie. 2007. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
 58. Zubelzú, Graciela. 2008. “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”. En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, editado por Valeria Iglesias y Graciela Zubelzú, 83-106. Buenos Aires: PNUD-CARI.



María Lis Rolandi es magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y profesora de Geografía en la misma institución. Se desempeña como jefa de Trabajos Prácticos Ordinarios en la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Es integrante de la planta estable de investigadores del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “La política internacional subnacional de Junín: una lectura a partir de las capacidades locales, regionales e internacionales del municipio (2011-2015)” (junto con Romina Loray), en *Gestión y política internacional subnacional. El caso de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, 147-168. Buenos Aires: CEIPIL-ANPCyT, 2016; “Políticas públicas en ciencia y tecnología: la situación energética argentina de 2003 a 2013” (junto con Franco Sabatini), en *La intervención estatal en los campos científico-tecnológico y educativo*, compilado por Ignacio De Angelis Emiliano Fernández, 27-46. La Plata: Dynamis. 2015; “Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales” (junto con Mariana Calvento). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 224: 311-344, 2015. ✉ lisro@live.com.ar

Marcos Merello es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y maestrando en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

y Georgetown University (Estados Unidos). Ha desarrollado actividades de investigación en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), presentando trabajos en jornadas y seminarios entre los que se encuentran: “Estrategias de política internacional subnacional: el caso de los municipios intermedios de la provincia de Buenos Aires”, presentado en la *I Jornada de Actualización en Relaciones Internacionales* (UNICEN) en noviembre 2015, y “La inserción internacional de los estados subnacionales y el desarrollo local. Debates y aportes teóricos para su abordaje en la provincia de Buenos Aires”, presentado en el *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo en Mendoza, en agosto de 2015. ✉ marcosmerello@gmail.com