

Brumario **21**

Número Especial • Ensayos • Artículos • Entrevistas

Las unidades subnacionales
como actores internacionales

Paradiplomacia y Desarrollo en América Latina

Ensayos Académicos

Las Ciudades frente al Pacto para el Futuro: desafíos y oportunidades para su acción internacional.

Notas para la Planificación Estratégica de la Gestión Externa en la Provincia de Córdoba, Argentina.

Hacia la consolidación de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacionalización territorial en Iberoamérica.

Investigación

Tendencias y Desafíos en la Integración de la Paradiplomacia y el Nearshoring: Perspectivas para el Desarrollo Regional en América Latina

Los gobiernos subnacionales: entre la internacionalización y el desarrollo local sostenible

Paradiplomacia y alternancia política. Iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei

Entrevistas
con expertos

Una visión desde la **academia**
Mariana Calvento

Una visión desde el **tercer sector**
Nicolas Mancini

AUTORIDADES ACADÉMICAS

Consejo Académico

Administración y Negocios

Mgter. Leticia Masfarré

Mgter. Pilar Maure

Mgter. Gerardo Garcia Oro

Economía y Finanzas

Dr. Gastón Utrera

Dr. Efraín Molina

Mgter. Argos Rodriguez Machado

Política y Relaciones Internacionales

Dr. Emilio Graglia

Dr. Federico Trebuq

Dr. Jaime Rodriguez Alba

Tecnología e Innovación

Mgter. Andrés Pallaro

Lic. Emmanuel Peña Alvarez

Dra. María Paula Gonzalez

Consejo Editorial

José María Correa

Soledad Vivas

Esteban Sponton

Editores Número Especial

Mgter. Natalia Sánchez

Dr. Federico Trebucq

Editora General

Mgter. Carina Marques Bertinatti

Editorial Universidad Siglo 21



Índice

Editorial	3
Natalia Sánchez y Federico Trebucq	
Ensayos	
Las Ciudades frente al Pacto para el Futuro: desafíos y oportunidades para su acción internacional	7
Natalia Alejandra Sánchez	
Notas para la Planificación Estratégica de la Gestión Externa en la Provincia de Córdoba, Argentina	26
Federico Trebucq	
Hacia la consolidación de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacionalización territorial en Iberoamérica.....	43
Ray Freddy Lara Pacheco	
Artículos de investigación	
Tendencias y Desafíos en la Integración de la Paradiplomacia y el Nearshoring: Perspectivas para el Desarrollo Regional en América Latina.....	69
Dario Candellero y José Poncio	
Los gobiernos subnacionales: entre la internacionalización y el desarrollo local sostenible	91
Noelia Wayar, Milagros Verzeroli, Álvaro Oliva y Andrés Lanfranco	
Paradiplomacia y alternancia política. Las iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei	117
Stella Maris Juste	
Entrevistas con expertos	
Desafíos y Desarrollo de la Paradiplomacia en América Latina: Una visión desde la academia. Entrevista a Mariana Calvento.	140
Federico Trebucq	
Desafíos y Desarrollo de la Paradiplomacia en América Latina: Una visión desde el tercer sector. Entrevista a Nicolas Mancini.....	144
Natalia Alejandra Sánchez	

Editorial Número Especial

Paradiplomacia y desarrollo en América Latina

La paradiplomacia, entendida como la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, ha experimentado un notable auge en las últimas décadas, especialmente en América Latina. Este tipo de gestión externa no solo proyecta a la provincias, regiones y ciudades en el escenario global, sino que también se ha convertido en una herramienta clave para los gobiernos subnacionales en la implementación de los modelos de desarrollo territorial. En esta edición especial de la Revista Brumario Paradiplomacia y Desarrollo en América Latina, buscamos abordar el fenómeno con enfoque multidisciplinario, combinando teoría y práctica a través de ensayos, artículos académicos y entrevistas con expertos. A través de esta obra esperamos aportar al avance de una disciplina dinámica y desafiante, tanto para el campo académico, como para la gestión pública.

La revista se divide en tres secciones: **Ensayos**, **Artículos de Investigación** y **Entrevistas a expertos**;

La **sección ensayos**, tiene como objetivo la publicación de trabajos que reflexionen en profundidad sobre diversos temas de la para-

diplomacia, estos textos tienen una motivación normativa de aportar con sugerencias y propuestas a la solución de problemáticas o desafíos que enfrentan organizaciones y actores involucrados en el proceso de internacionalización territorial. En primer lugar, el trabajo Las Ciudades frente al Pacto para el Futuro: desafíos y oportunidades para su acción internacional, de **Natalia Sánchez**, analiza la perspectiva y posición de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en relación al Pacto del Futuro y reflexiona respecto de las nuevas oportunidades y desafíos que se les presentan a las ciudades como actores internacionales. El segundo texto de esta sección, Notas para la planificación estratégica de la Gestión Externa en la Provincia de Córdoba, Argentina, de **Federico Trebucq**, propone diferentes herramientas conceptuales y analíticas para el desarrollo de una planificación estratégica que oriente los esfuerzos de gestión a un sistema coordinado para el Gobierno de la provincia de Córdoba, Argentina. Por último, en el trabajo, Hacia la consolidación de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacio-

nalización territorial en Iberoamérica, de **Ray Freddy Lara Pacheco**, se analiza el papel de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT) y su importancia en la construcción de una verdadera comunidad epistémica en la región.

En la segunda sección, se presentan tres **artículos de investigación** que abordan temas actuales y relevantes sobre la paradiplomacia y el desarrollo regional en América Latina, proporcionando una visión crítica y detallada del rol de los gobiernos subnacionales.

El primer artículo, "Tendencias y Desafíos en la Integración de la Paradiplomacia y el Nearshoring: Perspectivas para el Desarrollo Regional en América Latina" de **Darío Luis Candellero** y **José Poncio**, examina cómo la paradiplomacia puede integrarse con las estrategias de nearshoring para promover el desarrollo económico en la región. Los autores argumentan que las provincias y regiones latinoamericanas, a través de la paradiplomacia, pueden aprovechar estas dinámicas para atraer inversiones extranjeras, fortalecer las economías locales y mejorar su competitividad en el escenario internacional.

El segundo artículo, "Los gobiernos subnacionales: entre la internacionalización y el desarrollo local sostenible" de **Noelía Wayar**, **Milagros Verzeroli**, **Álvaro Oliva** y **Andrés Lanfranco**, ofrece un análisis profundo sobre cómo los gobiernos subnacionales están equilibrando sus estrategias de internacionalización con la necesidad de promover un desarrollo local sostenible. El trabajo explora las tensiones y oportunidades que surgen cuando los gobiernos locales intentan proyectarse globalmente sin

descuidar los objetivos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

El tercer artículo, "Paradiplomacia y alternancia política. Las iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei" de **Stella Juste**, analiza el impacto de la alternancia política en las relaciones internacionales de los gobiernos provinciales, con un enfoque particular en las relaciones con China. Juste examina cómo, tras la asunción del nuevo gobierno de Javier Milei en Argentina, las provincias han buscado continuar o redefinir sus vínculos con China, un socio estratégico en temas de comercio e infraestructura. El artículo discute cómo los cambios en la política nacional afectan las estrategias de paradiplomacia a nivel subnacional, resaltando tanto los desafíos como las oportunidades que surgen en momentos de transición política.

La tercera y última sección del libro presenta **entrevistas** con dos figuras destacadas en el ámbito de la paradiplomacia: Mariana Calvento y Nicolás Mancini.

En la entrevista con **Mariana Calvento**, investigadora y experta en política internacional subnacional, se profundiza en el análisis de la paradiplomacia en Argentina y América Latina desde una perspectiva académica. Calvento reflexiona sobre cómo las unidades subnacionales han adquirido un rol cada vez más importante en las relaciones internacionales, y cómo esto ha sido impulsado por el desarrollo de capacidades locales y la participación de las universidades en la formación de profesionales especializados en la gestión paradiplomática. También discute el impacto de la descentralización en la capacidad de las provincias y municipios para influir en la política interna-

cional.

Por otro lado, **Nicolás Mancini**, fundador de Paradiplomacia.org, ofrece una perspectiva desde la práctica profesional. Mancini habla sobre su experiencia en la internacionalización de ciudades latinoamericanas y destaca la importancia de las redes globales para la paradiplomacia. Según Mancini, uno de los principales desafíos es la falta de financiamiento y apoyo institucional para las iniciativas paradiplomáticas, pero también reconoce que cada vez más gobiernos locales están interesados en utilizar la paradiplomacia como una herramienta para mejorar sus economías y promover el desarrollo territorial.

A modo de cierre, queremos agradecer a quienes hicieron posible esta edición especial, a Carina Marques Bertinatti, Editora General, por su generosidad y apoyo constante. A los evaluadores que participaron del sistema doble ciego para garantizar la calidad y pertinencia de todos los trabajos. Al equipo de la editorial de la Universidad Siglo 21, y por supuesto a los autores y autoras que enviaron sus trabajos y confiaron en la propuesta de esta edición especial. Ha sido un honor para nosotros poder colaborar con Brumario, e integrar a la paradiplomacia y la gestión externa subnacional a su amplio y destacado acervo de temas de estudio. ■

Editores

Natalia Sánchez y Federico Trebucq

Número Especial Revista Brumario

Universidad Siglo 21

Revista Brumario

Ensayos académicos

Las Ciudades frente al Pacto para el Futuro: desafíos y oportunidades para su acción internacional

Por Natalia Alejandra Sanchez¹

RESUMEN

En lo que respecta a la naturaleza y cantidad de actores, los temas de agenda y las relaciones internacionales del orden global del siglo XXI presenta diferencias sustantivas respecto del anterior, donde se conformaron las principales organizaciones internacionales. Así, la adaptación de las instituciones internacionales a las particularidades del contexto internacional de esta época tiene sentido y resulta necesario para responder de manera más efectiva a los desafíos transnacionales. El ensayo analiza los desafíos y oportunidades que tienen las ciudades como actores internacionales frente a la Nueva Agenda Común. Para ello, presenta una descripción de la elaboración del Pacto para el Futuro y lo caracteriza; expone la perspectiva y posición de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en relación al Pacto; y reflexiona respecto de las nuevas oportunidades y desafíos que se les presentan a las ciudades como actores internacionales.

PALABRAS CLAVE

Pacto para el Futuro; Ciudades; Acción Internacional; Multilateralismo.

Introducción

En las Relaciones Internacionales, la creciente participación de las ciudades en los asuntos internacionales es incuestionable

(Curtis, 2014). Sin embargo, su reconocimiento pleno como actor internacional en las instituciones internacionales aún requiere de una mayor transformación del orden estatocéntrico y de un multilateralismo revitali-

¹ Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente Titular e Investigadora en Universidad Siglo 21 (Argentina). Becaria doctoral en Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS, CONICET y UNC) por el CONICET.

zado y adecuado a las características del siglo XXI.

En las Naciones Unidas son los Estados quienes envían representantes a los órganos principales y subsidiarios y quienes representan a sus ciudadanos y a sus unidades subnacionales de gobierno. Formal e institucionalmente los gobiernos subnacionales², como las ciudades, no tienen un reconocimiento de su rol de actor dentro del actual sistema multilateral y las decisiones las continúan tomando los Estados centrales. A pesar de los obstáculos jurídicos, institucionales y políticos, las ciudades están encontrando la forma de ingresar y participar de la vida institucional de las organizaciones internacionales mediante una serie de estrategias que abarcan desde la conformación de redes de ciudades, aliarse con organizaciones internacionales, conseguir puestos en los órganos decisorios de las Naciones Unidas y en las agendas multilaterales (Sweeney, 2020).

Como señala Malé (2019), las redes de ciudades se configuran en modalidades de colaboración multilateral entre instituciones dotadas de autonomía. Son arreglos que responden a la dimensión multilateral del ejercicio de la política internacional subnacional. De acuerdo a Curtis (2014) estas asociaciones de gobiernos subnacionales desafían el orden estatocéntrico al desarrollar ambición y capacidades para tener un impacto directo en la gobernanza global.

El nacimiento de la primera red de gobiernos subnacionales -que origina el movimiento municipal internacional y su afán por el rol político de las ciudades- se remonta a la fundación de la Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL) en 1928. Esta organización obtuvo el estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas en 1947, el cual fue traspasado a la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en 2004 a instancia de su nacimiento producto de la fusión de la UIAL y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y el apoyo de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis). Desde entonces las autoridades locales³ tienen representación en el sistema multilateral de Naciones Unidas, y con el transcurso de los años, producto del activismo internacional de CGLU y otras redes transnacionales de gobiernos subnacionales, las autoridades locales lograron más presencia y participación en ese espacio multilateral y captar la atención de los organismos internacionales.

En el sistema de Naciones Unidas se lograron los siguientes espacios de diálogo y participación consultiva de los gobiernos locales y sus asociaciones: el Grupo Principal de las Autoridades Locales (GPAL) creado en 1992; la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (WACLA, por sus siglas en inglés) originada en 1996; el Comité Ase-

² Los gobiernos subnacionales son “gobiernos no centrales que cuentan con jurisdicción propia, al interior de un Estado central (nacional o plurinacional)”. El término gobierno subnacional es utilizado en la mayoría de la literatura latinoamericana, pero en los estudios de origen europeo se prefiere la expresión gobierno o entidad subestatal, a fin de diferenciar Estado y Nación (Luna Pont y Oddone, 2021, p. 224-225).

³ Siguiendo al Global Taskforce, “los términos «autoridades locales» y «gobiernos locales» se utilizan de forma intercambiable en las resoluciones de la ONU”. No existe ninguna diferencia sustancial entre ambos, dado que hacen referencia a los niveles de administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos (GTF, 2016, p. 11).

sor de las Naciones Unidas para Autoridades Locales (UNACLA, por sus siglas en inglés) creado en 2000; y el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, conocido como Global Taskforce (GTF, por sus siglas en inglés) originado en 2013⁴. En dichos espacios CGLU amplifica la voz de los gobiernos locales ante la comunidad internacional (CGLU, 2019).

El orden global presenta particularidades que lo sitúan en un estadio de transformación mundial. En 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó las megatendencias -urbanización, cambio demográfico y climático, crisis persistentes y tecnología de vanguardia- que, de una u otra manera, alteran las estructuras sociales y los modelos de desarrollo económico, afectan las capacidades de los actores y el sistema de gobernanza y condicionan la consecución de las agendas globales (CGLU, 2019).

Asimismo, las últimas dos décadas han puesto a prueba la capacidad de adaptación de la estructura jurídica e institucional de Naciones Unidas para adecuarse a una nueva realidad geopolítica, extendiéndose el cuestionamiento de algunos de los principios sobre los que se ha sustentado hasta ahora y que constituyen los pilares del orden liberal. Algunas demandas se esbozan desde el Sur Global que cuestiona un orden diseñado a medida de las potencias occidentales, otras esgrimen la falta de representatividad en los órganos principales de las Naciones Unidas y otros organismos económicos y financieros, y algunos reclamos provienen de otros actores internacionales

con creciente peso internacional, como las ciudades y las organizaciones de la sociedad civil por más inclusión y transparencia en la toma de decisiones (Morillas y Ayuso, 2024). Siguiendo a Martínez (2024):

Es en el desajuste palpable entre las necesidades de gobernanza global del siglo XXI y las herramientas institucionales de las que disponemos donde se hallan los motivos subyacentes al claramente insuficiente progreso en la consecución de los ODS y la patente crisis de legitimidad de Naciones Unidas (p. 65-66).

La Cumbre del Futuro, convocada por el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, para septiembre de 2024 tuvo como mandato adoptar un Pacto para el Futuro, negociado y acordado con los Estados miembros, con el objetivo de adaptar el sistema multilateral a los tiempos de hoy y del mañana, moldeando y preparando a las instituciones internacionales para que estén a la altura de los retos y oportunidades del presente y del futuro.

En este ensayo se describe el Pacto para el Futuro y su proceso de elaboración, con especial mención a la voz al movimiento municipal y regional transnacional representado en la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Luego, se analiza a las ciudades en su carácter de actores internacionales frente a los ámbitos de trabajo del Pacto y, posteriormente, se reflexiona acerca de las oportunidades y desafíos que les deparan a estos actores en su desempeño internacional.

⁴ WACLA y UNACLA funcionan como mecanismos formales para proveer inputs a las negociaciones de la agenda de hábitat, mientras que el GPAL se involucra en las agendas globales de desarrollo. Por su parte, el GTF se configura como una red de redes, un mecanismo de coordinación promovido y facilitado por CGLU.

Una Cumbre para un nuevo Pacto

En septiembre de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció las modalidades de la Cumbre del Futuro en su Resolución 76/307. Así, se definió su tema como “soluciones multilaterales para un mañana mejor”, y se acordaron sesiones plenarios y diálogos interactivos en paralelo, la aprobación de un documento final conciso y orientado a la acción, convenido de manera previa por consenso en negociaciones intergubernamentales. También, se establecieron las condiciones de participación para otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones con estatus consultivo, grupos principales y otras partes interesadas; y se solicitó la designación de cofacilitadores, uno procedente de un país desarrollado y otro de un país en desarrollo para facilitar las consultas del proceso preparatorio de la Cumbre (Naciones Unidas, 2022).

El 1 de septiembre de 2023, por medio de la decisión 77/568, la Asamblea General de las Naciones Unidas definió el alcance de la Cumbre, al indicar los elementos que comprendería el documento final, titulado “Un Pacto para el Futuro”, a saber: cinco capítulos referidos a i) el desarrollo sostenible y la financiación para el desarrollo; ii) la paz y la seguridad internacionales; iii) la ciencia, la tecnología y la innovación y la cooperación digital; iv) la juventud y las generaciones futuras; y v) la transformación de la gobernanza global (Naciones Unidas, 2023).

El proceso rumbo a la Cumbre del Futuro tiene como antecedente la Declaración sobre la conmemoración del 75° aniversario de las Naciones Unidas, donde se reconocieron los desafíos que enfrentaba la organiza-

ción en el siglo 21 y la necesidad de una mayor cooperación y un multilateralismo revitalizado y se manifestó el compromiso de fortalecer la gobernanza (Naciones Unidas, 2020). Otro precedente se encuentra en el informe del Secretario General “Nuestra Agenda Común”, donde además de destacar el punto de inflexión en la historia donde se sitúa la humanidad se presentó una agenda de acción, estructurada en los ejes global-local-personas, para acelerar la implementación de los acuerdos existentes, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por último, el llamado a una Década de Acción, realizado por el mismo Secretario General en 2019 (Secretary-General of the United Nations, 2019; Naciones Unidas, 2021).

Preparaciones para el proyecto preliminar de un Pacto para el Futuro

Los Estados de Alemania y Namibia fueron seleccionados como los cofacilitadores del proceso preparatorio de la Cumbre del Futuro. Tuvieron a su cargo facilitar la celebración de consultas intergubernamentales abiertas, transparentes e inclusivas sobre el alcance de la Cumbre, los temas y la organización de los diálogos interactivos y el proceso de negociación para arribar al documento final (Naciones Unidas 2022).

Los cofacilitadores celebraron consultas el 13 de diciembre de 2023, invitaron a los grupos principales y otras partes interesadas, a otras organizaciones y redes de la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales, al sector privado y a la academia a realizar aportaciones. Las partes interesadas fueron invitadas a reflexionar sobre el alcance del Pacto en la Decisión 77/568 de la

Asamblea General y a ofrecer recomendaciones concisas, concretas y orientadas a la acción estructuradas en torno a los elementos centrales del Pacto. El cierre para el envío de contribuciones fue el 31 de diciembre de 2023 y en total se presentaron 20 contribuciones.

Los días 22 y 23 de septiembre de 2024 se celebró la “Cumbre del Futuro: soluciones multilaterales para un mañana mejor”, que reunió a más de cuatro mil personas entre Jefes de Estado y de gobierno, observadores, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, redes de gobiernos subnacionales, entre otros. Su documento final, “El Pacto para el Futuro”, fue adoptado por la Asamblea General mediante la Resolución A/RES/79/1. (Naciones Unidas, 2024).

A través del Pacto, los líderes mundiales reconocieron la necesidad de reforzar el sistema multilateral y sus instituciones a fin de adaptarlas a un orden cuyo ritmo de cambio no cesa. Se aspira a lograr instituciones idóneas, inclusivas, democráticas y representativas del mundo actual, eficaces, capaces y preparadas para los retos del presente y futuro (Naciones Unidas, 2024, inc. 6).

Junto a él se acordaron otros dos instrumentos políticos: el Pacto Digital Global (Anexo I) y la Declaración sobre las Generaciones Futuras (Anexo II). El primero enuncia un conjunto de objetivos, principio, compromisos y acciones para eliminar todas las brechas digitales que existen entre los países y dentro de ellos y construir un futuro digital inclusivo, abierto, sostenible, justo y seguro para todos (Naciones Unidas, 2024, inc. 2 y 4). El segundo manifiesta principios rectores, compromisos y acciones para salvaguardar las necesidades y los intereses de

las generaciones futuras y promover la solidaridad intergeneracional, la justicia y la equidad.

El Pacto para el Futuro no es una nueva agenda. Por el contrario, está integrada a las agendas globales de desarrollo sostenible, urbano y cambio climático para contribuir a su cumplimiento y perfeccionarlas. Retoma, así, el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones -social, económica y medioambiental- como un objetivo crucial en sí mismo y articula los ODS con los cinco elementos constitutivos del Pacto, como lo fuera indicado por la decisión 77/568 de la Asamblea General de 2023 (Naciones Unidas, 2024). También, el Pacto incorpora un conjunto de compromisos para “impulsar cambios estructurales para que Naciones Unidas pueda adaptar su mandato a una nueva realidad geopolítica” (Morillas y Ayuso, 2024, p. 6).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos frente al Pacto para el Futuro

La organización mundial de CGLU, que comenzó a funcionar en 2004, es el resultado de la fusión de las dos mayores organizaciones de autoridades locales, lo cual constituyó un hito en la coordinación de las autoridades locales y regionales en la escena internacional. Tiene por objeto promover y representar a los gobiernos locales y regionales en el escenario internacional, aumentar su papel e influencia y convertirse en la principal fuente de conocimiento, buenas prácticas e impulso de una gobernanza local democrática, eficaz e innovadora (UCLG, 2013).

CGLU se compone de más de 250.000 gobiernos locales de todos los tamaños,

metrópolis y regiones, y de más de 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales. Esto representa más de 70% de la población mundial perteneciente a 140 de los 193 países miembros de la organización de las Naciones Unidas (CGLU, 2019a). Siguiendo la tipología de redes de ciudades de Fernández de Losada (2019), es una organización de liderazgo y filiación pública dado que ha sido creada, y es constituida y gobernada por entidades gubernamentales: los gobiernos subnacionales. Y, de acuerdo con Alger (2014) CGLU es una organización generalista que va más allá de las especializaciones temáticas a diferencia de otras redes de ciudades.

Para lograr su misión, CGLU ejerce la función de representación de los intereses colectivos de su membresía frente a otros actores (naciones e internacionales) y de actuar como grupo de presión para incluir la voz urbana en la formulación de políticas mundiales. Su objetivo es asegurar una representación política efectiva de los gobiernos locales en la comunidad internacional, en especial en las Naciones Unidas y sus agencias. Para lo cual lleva a cabo distintas actividades e iniciativas tales como participar activamente en las tareas de representación para defender el papel y posición de los gobiernos locales en el área internacional e influenciar las políticas internacionales; desarrollar y fomentar políticas y posiciones conjuntas en temas de interés para los gobiernos locales ante la comunidad internacional; y colaborar activamente con las Naciones Unidas y sus agencias, así como con otras organizaciones internacio-

nales de relevancia (CGLU, 2013, art. 3 y 4).

Desde su irrupción a la vida internacional, CGLU ha impulsado diversas acciones para aumentar y contribuir a formalizar la participación de los gobiernos subnacionales en el sistema multilateral, en particular en las Naciones Unidas, para los asuntos que son objeto de interés de su membresía, los cuales abarcan un amplio espectro de sectores que hacen a la vida en las zonas urbanas y en las regiones: vivienda, servicios básicos, medio ambiente, desarrollo económico y social sostenible, derechos humanos. Esta red junto a otras redes asociadas al Global Taskforce lograron involucrarse y realizar aportaciones significativas en las agendas globales de desarrollo, en especial en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, en el periodo Post-2015.

En un contexto global de grandes transformaciones estructurales, para CGLU es fundamental “fortalecer la gobernanza de los territorios y de las ciudades y mejorar la coordinación con las estrategias nacionales para garantizar que los GLR⁶ puedan desempeñar un papel más relevante en la transición hacia un futuro sostenible” (CGLU, 2019b, p. 83).

En 2019 el Secretario General anunció la convocatoria a una plataforma anual para impulsar la Década de Acción a fin de acelerar la implementación y progreso de los ODS, cuya primera reunión tuvo lugar en septiembre de 2020 en el contexto del 75 aniversario de las Naciones Unidas. Para el eje de la acción local remarcó la necesaria creación de entornos que maximicen el

⁶ Gobiernos Locales y Regionales.

potencial de las ciudades y autoridades locales (Secretary-General of the United Nations, 2019), lo cual representó una oportunidad propicia para CGLU, en particular, y las demás redes del Global Taskforce para abogar por nuevas funciones para que los gobiernos subnacionales pudieran generar una mayor transformación.

Para la ocasión el Secretario General de las Naciones Unidas les invitó a presentar la visión de los gobiernos subnacionales sobre el futuro global en el llamado a la consulta mundial “El futuro que queremos, las Naciones Unidas que necesitamos” (UN75). En ese contexto el colectivo de redes facilitado por CGLU presentó el Visioning Report, en 2020 sobre cómo los gobiernos locales y regionales imaginan el futuro global y, así, se unió a la conversación global del UN75 para asegurar que las voces locales y regionales del mundo estén allí representadas. El informe presentó el estado del multilateralismo en 2045, que reflejaba la renovación de un modelo multilateral de acuerdo a las expectativas de las comunidades locales y regionales, que no deje a nadie ni a ningún lugar atrás en el proceso de recuperación de la pandemia, y que considere a todos en el proceso de toma de decisión (GTF, 2020; UCLG, 2020).

En el informe, también, se remarcó que los gobiernos subnacionales están dispuestos y comprometidos a ser parte del sistema multilateral del futuro y asegurar que los medios de subsistencia futuros de las comunidades sean los impulsores de las políticas mundiales, y que las expectativas de las personas de todo el mundo configuren realmente las acciones y decisiones globales (GTF, 2020; UCLG, 2020).

En el Congreso Mundial de CGLU, celebra-

do en Daejeon (Corea del Sur) en 2022 la red adoptó su propio Pacto para el Futuro de la Humanidad centrado en los ejes personas, planeta y gobierno. Este Pacto fue el resultado de las aportaciones de la membresía de CGLU y de sus socios de la sociedad civil que participaron activamente en el proceso de Cabildo Público. A través del Pacto para el Futuro, los miembros de CGLU y el colectivo organizado de gobiernos subnacionales reafirmaron el compromiso con el multilateralismo, la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales y destacaron otras piedras angulares de las sociedades armoniosas y sostenibles: el poder de la acción colectiva, el empoderamiento, la propiedad compartida, y la cocreación (CGLU, 2022).

Las aportaciones del Grupo Principal de Autoridades Locales

El Grupo Principal de Autoridades Locales-reunido en el Global Taskforce y facilitado por CGLU-presentó su aporte sobre el Pacto para el Futuro durante el proceso preparatorio para la Cumbre, en las reuniones del Grupo Consultivo del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Gobiernos Locales y Regionales y en el marco de los Días de Acción.

El **aporte del GPAL**, representado por la voz de CGLU, se estructuró en base a los temas de interés de los gobiernos subnacionales, como la localización de las agendas, la provisión de servicios públicos, las relaciones intergubernamentales y los ejes constitutivos del Pacto para el Futuro. En relación a los temas de interés, el GPAL solicitó que el Pacto se refiriera y respaldara la localización de las agendas globales como medio para

asegurar y cumplir los ODS; que reconociera a la provisión de los servicios públicos como una precondition para el logro de los ODS y el continuo urbano-rural para la transición ecológica justa; y que adoptara un compromiso para renovar la gobernanza multinivel, el multilateralismo y la arquitectura financiera internacional a fin de crear entornos institucionales propicios que favorezcan la localización de los ODS (GPAL, 2023).

Respecto de los ejes del Pacto, se mencionan algunos puntos destacados para este ensayo:

- sobre el desarrollo sostenible y el financiamiento las autoridades locales solicitaron fortalecer el acceso universal y equitativo a los servicios públicos locales y su definición como bienes públicos globales y replantear la financiación y los flujos de ingresos para fortalecer las finanzas locales y localizar los ODS;
- respecto de la paz y seguridad internacionales, el GPAL destacó la diplomacia de las ciudades como una diplomacia preventiva para construir la paz en las comunidades y prevenir que los conflictos se tornen en actos violentos y asegurar políticas que fortalezcan la cohesión social y la democracia local;
- en cuanto a la ciencia, la tecnología y la innovación y la cooperación digital, las autoridades locales enfatizaron la necesidad de estar involucradas en la política de cooperación digital, tecnológica y de innovación y que las Smart cities deben situar a las personas en el centro de todas las transformaciones digitales.
- sobre la juventud y las generaciones futuras el GPAL requirió reconocer los

esfuerzos de los gobiernos locales y regionales para recuperar la esperanza y la confianza de los niños y jóvenes en las instituciones públicas y fomentar su participación en la elaboración de políticas; y

- respecto de la transformación de la gobernanza global, las autoridades locales pidieron que el Pacto considere a los gobiernos locales y regionales como actores centrales para lograr un multilateralismo revigorizado y eficaz; aprovechar la renovación del multilateralismo y de la arquitectura financiera mundial de abajo arriba, con los gobiernos locales y regionales y las comunidades locales en el centro, fomentando una representación adecuada en los órganos decisorios; y reconocer la colaboración existente entre los niveles de gobierno en los informes locales y subnacionales voluntarios y de cómo estos contribuyen al alineamiento de los planes de desarrollo nacional-regional-local y fortalecen la gobernanza multinivel (GPAL, 2023).

El **Grupo Consultivo del Secretario General**, se lanzó en octubre de 2023, como un mecanismo para involucrar las contribuciones de los gobiernos subnacionales y fortalecer la coordinación entre ciudades, regiones, Estados miembros y procesos internacionales. En su año de funcionamiento, el Grupo Consultivo se reunió en tres ocasiones con el Secretario General para informar sobre las dimensiones de los gobiernos locales y regionales para su consideración en los procesos preparatorios de la Cumbre del Futuro. Compuesto por Estados miembros y gobiernos locales y regionales⁷, se desempeñó como mecanismo para recabar

contribuciones de las partes interesadas a nivel subnacional y apoyar las correcciones de rumbo de implementación de la Agenda 2030 e identificar recursos para la consecución de los ODS con impacto, escala y rapidez. Este Grupo elaboró una serie de recomendaciones con orientaciones estratégicas para la Cumbre del Futuro, donde se abordaron las siguientes cuestiones:

- las modalidades y los medios para mejorar los mecanismos institucionales para fortalecer la participación de los gobiernos subnacionales en los procesos intergubernamentales;
- las oportunidades para fortalecer la cooperación entre los gobiernos nacionales y locales y regionales, y los Equipos País de las Naciones Unidas; y
- las recomendaciones sobre una estrategia global de las Naciones Unidas para la participación de los gobiernos subnacionales, incluidos los mecanismos institucionales, los procesos intergubernamentales y los acuerdos de asociación, para fortalecer las contribuciones a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana (Secretary-General of the United Nations, 2023).

La tercera reunión del Grupo Consultivo concluyó con un compromiso unánime de continuar abogando por el estatus formal y permanente de los gobiernos locales dentro del sistema de las Naciones Unidas (UCLG-

CISDP, 2024).

En los **Días de Acción**, una serie de instancias previas a la Cumbre, trece ciudades y regiones⁸ participaron en la **Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales**, la cual representó un espacio para pedir el reconocimiento de los gobiernos subnacionales como actores políticos distintos en las Naciones Unidas, aspecto central para el nuevo multilateralismo del siglo XXI. En efecto, se pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas la incorporación y el reconocimiento explícitos de los gobiernos locales y regionales en el Pacto en aras de garantizar que las voces urbanas y regionales sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones a nivel mundial (UCLG-CISDP, 2024). El mensaje que la Asamblea emitió fue claro: es momento de renovar la alianza entre la gobernanza global y la local, una alianza que reconozca el papel fundamental de los gobiernos subnacionales en la construcción de un futuro justo, sostenible y resiliente para todos. En concreto, los líderes locales y regionales pidieron el establecimiento de un mecanismo institucional estructurado dentro de las Naciones Unidas para garantizar que sus voces no sólo se escuchen, sino que se integren en los procesos de toma de decisiones globales. El colectivo autoorganizado de gobiernos subnacionales pidió que se les considerara actores políticos de pleno derecho (GTF, 2024).

A la celebración de la Cumbre del Futuro, una delegación de más de cien representan-

⁷ Los integrantes del Grupo Consultivo fueron 5 líderes de Estados miembros, con responsabilidades o experiencia reconocida en gobernanza multinivel (Colombia, India, Nigeria, España y Filipinas) y 15 representantes de gobiernos locales y regionales, nombrados por el Global Taksforce (Montevideo, Pichincha, Belice, Makati, Norte de Dacca, Amán, Gaziantep, Nuakchot, Rabat, Kisumu, Utrecht, París, Londres, Nueva York y Montreal).

⁸ Las Ciudades de Rabat, Kitchener, Utrecht, Montevideo, Malmö, Konya, Amán, París, Belice, Banjul, y las Regiones de Pichincha, Nuakchot y Kisumu.

tes locales y regionales asistió en nombre del movimiento municipal y regional representado por CGLU. La Cumbre fue un momento político relevante y oportuno para fortalecer la participación de los gobiernos subnacionales en el sistema de las Naciones Unidas (CGLU-CISDDP, 2024).

El vaso queda a medio llenar

Algunas acciones comprometidas por los líderes mundiales en el Pacto para el Futuro del eje transformación de la gobernanza global merecen una mención especial. La acción n°43 referida a reforzar el Consejo Económico y Social (ECOSOC) para acelerar el desarrollo sostenible expresa, entre otras cuestiones, el acuerdo para facilitar una participación más estructurada, significativa e inclusiva de las organizaciones con estatus consultivo; lo cual resulta relevante para CGLU, quien tiene un estatus consultivo general desde 1947 (iCSO, s.f.) y hace décadas reclama por mayor reconocimiento, estatus diferenciado y participación más significativa de las autoridades locales. A su vez, la acción n°55 alude a fortalecer las alianzas con los distintos actores del sistema internacional. Allí se menciona a las autoridades locales como al resto de grupos principales de la agenda para el desarrollo sostenible y se le solicita al Secretario General que presente las recomendaciones sobre la forma en que la interacción con los gobiernos locales y regionales puede ayudar a promover la Agenda 2030 y la localización de los ODS.

De acuerdo con UCLG-CISDP (2024) en ese aparatado, el 83 e), quedó reflejado el llamado a la acción de los gobiernos subnacionales, así como el hecho de que el Pacto se centra en temas que son de interés para las auto-

ridades locales: la vivienda, el cuidado, la cultura, el género, la inclusión social, la gobernanza participativa, los derechos humanos, el género, y la sostenibilidad ambiental. Todos ellos son elementos que se alinean con las responsabilidades fundamentales y las fortalezas de los gobiernos subnacionales.

Pero, los asuntos comprometidos para mejorar la arquitectura financiera internacional no realizan mención alguna a las autoridades locales. Asimismo, las cuestiones referidas al fortalecimiento de las alianzas lejos de producir una transformación significativa preservan el carácter intergubernamental de las Naciones Unidas y no permite trascender la participación más allá de las actuales reglamentos y funciones. Y, en concreto, hay ausencia de cambios en los mecanismos institucionales de las Naciones Unidas que reconozcan el estatus formal y permanente de observador de las autoridades locales ante la Asamblea General.

Aunque el logro puede parecer escaso a las expectativas y ambiciones del movimiento municipal y regional transnacional, se celebra que el diálogo siga abierto, incluso con los Estados miembros, y que las Naciones Unidas continúe habilitando mecanismos para incluir las voces locales y regionales, aunque de momento estos sean solo de carácter consultivo.

Desafíos y oportunidades para revitalizar la agencia de las ciudades

CGLU se compone de una membresía diversa, unida por una misión común. Entre sus miembros se incluyen las zonas urbanas que abarcan desde pequeños pueblos hasta las megalópolis, pasando por las ciudades

intermedias⁹. En 2015 se registraron en el mundo 503 metrópolis y 8.923 ciudades intermedias y un 12% de la población mundial vivía en ciudades pequeñas y pueblos (CGLU, 2017).

El gobierno municipal es considerado el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, con jurisdicción primaria en la satisfacción de las necesidades comunes y en la defensa de los principios de autogobierno, autonomía, pluralismo y democracia (UCLG, 2013). En un mundo cada vez más urbano, la unión entre lo local y lo global se convirtió en uno de los elementos integrantes de la agenda de trabajo de CGLU, para recuperar el rol protagónico de las ciudades en la gobernanza global.

Los representantes políticos de las zonas urbanas conocen de primera mano las necesidades sociales y están situados en una posición clave para implementar políticas alineadas a las agendas globales, como la Agenda 2030 y los ODS, la Nueva Agenda Urbana y el Acuerdo de París sobre el Clima, lo cual los convierte en socios clave de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales de donde se emanan tales agendas.

En diversas ocasiones CGLU expresó que en las ciudades se ganará o se perderá la batalla por el desarrollo sostenible dada la relación positiva entre ciudad y sostenibilidad que fue construida en los años '90, luego del Informe Brundtland (1987) y la Cumbre de la Tierra de Río (1992), y empleada en las

declaraciones de las autoridades locales y funcionarios internacionales en los debates relativos a las agendas de desarrollo (Angelo y Wachsmuth, 2020). Según Bulkeley y Betsill (2003), en Río 1992 las ciudades, como autoridades locales, fueron totalmente reconocidas como un área a través de la cual la sostenibilidad podía y debía ser perseguida. Y, como señalan Wallner et al. (1996) “De todos los niveles de gobierno se ha hecho hincapié en la escala local como la más adecuada para la aplicación de políticas e iniciativas alineadas al desarrollo sostenible, resultando las autoridades locales el principal mecanismo de aplicación”¹⁰ (citado en Gibbs, Longhurst y Braithwaite, 1998, p. 1351).

Coincidiendo con Angelo y Wachsmuth (2020) existe un marco social, institucional e intelectual de donde emergió la narrativa de que las ciudades pueden salvar al planeta. Una expresión de carácter osado que remite a un anhelo político e ideológico mayor de los alcaldes gobernando al mundo (Barber, 2013). Dejando de lado las expresiones extremas, se evidencia un mayor foco de atención sobre las ciudades como solución por parte de organismos internacionales (ONU-Hábitat, 2020).

La participación internacional de las ciudades surgió como producto de fuerzas sistémicas, como ser la globalización y la interdependencia, pero también de procesos estatales internos como la transformación del Estado y su descentralización (Colacrai y

⁹ Se define como ciudades pequeñas y pueblos cualquier centro urbano con menos de 50 mil habitantes. Las ciudades intermedias, en cambio, tiene entre 50 mil y un millón de habitantes; y las grandes ciudades, metrópolis y megalópolis son aquellas que poseen más de un millón de habitantes (CGLU, 2017).

¹⁰ Traducción propia. En idioma original dice “At all levels of policy-making a major emphasis has been placed upon the local scale as the most appropriate for the delivery of sustainable development policies and initiatives, with a particular stress upon local authorities as the major delivery mechanism” (en Gibbs, Longhurst y Braithwaite, 1998, p. 1351).

Zubelzú, 2004). Dicha participación se ejerce a partir de la construcción y puesta en ejercicio de una política internacional subnacional entendida como “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento, 2015, p. 18).

A partir de ello, los gobiernos subnacionales diseñan y ejecutan diferentes estrategias de acción internacional con el objetivo de aumentar sus márgenes de autonomía, lo cual repercute en las concepciones diplomáticas más tradicionales y contribuye a legitimar su propio accionar y los intereses manifiestos en dinámicas multiactor y multi-nivel (Oddone y Luna Pont, 2019).

En efecto, la acción internacional de las ciudades, de manera unilateral o a través de relaciones bi y multilaterales, pone en tensión los elementos autonomía-soberanía y manifiesta una conflictividad potencial entre los diferentes niveles de gobierno local-nacional cuando las ciudades recurren a las redes para que las representen en los espacios multilaterales y cuando avanzan en la implementación de agendas e instrumentos de política internacionales que son resistentes o tienen un lento progreso por parte de los gobiernos nacionales (Sánchez Cano, 2015 y Barber, 2013).

En relación a esto último, Betsill y Bulkeley señalan que los municipios poseen “cierto grado de capacidad de actuación -agencia-independiente” (2006, p. 150) que los convierte en copartícipes necesarios en la implementación de las políticas y les permite organizarse para, en ocasiones, dejar de

lado o superar al Estado. Ante lo expuesto, surge la pregunta de cómo las ciudades pueden contribuir al Pacto para el Futuro en un contexto de triple transición, digital, verde y socioeconómica, que desafía sus proyectos de desarrollo sostenible en el siglo 21.

Un nuevo Pacto para los desafíos de la triple transición: las ciudades en acción

En la era de la hiperconectividad la transformación digital es un asunto de interés crucial para las ciudades en sus estrategias de desarrollo sostenible. La transformación digital es una forma compleja y radical de cambio, por medio de procesos disruptivos que buscan modificar rotundamente la interacción y la creación de valor en la prestación de servicios, por medio del uso de la tecnología (Bousdekis y Kardaras, 2020). En ese sentido, la transformación digital de los gobiernos locales se convierte en un proceso fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de sus servicios, incorporar datos y su análisis para una gestión pública basada en evidencias, hacer parte a la ciudadanía de la gestión creando plataformas y mecanismos de participación en la toma de decisiones y otorgar oportunidades para la innovación y el desarrollo económico local.

Una serie de aspectos demandan la atención de las autoridades locales al incorporar el asunto de la transición digital en sus agendas urbanas. En primer lugar, encontramos la brecha digital, esto es la desigualdad que existe entre aquellas personas que tienen acceso a las TIC y aquellas que no (Ramírez-Castañeda y Sepúlveda-López, 2018) lo cual puede derivar en una baja apropiación, un acceso desigual y un uso dispar de los aplicativos digitales vinculados a la atención

pública y/o provisión de servicios público. En segundo lugar, la protección de datos y sistemas es un desafío prioritario a medida que las ciudades se tornan más interconectadas, a fin de salvaguardar información sensible y privada y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios. Y, en tercer lugar, realizar inversiones en las tecnologías adecuadas para el territorio, que respondan a necesidades y contribuyan a eficientizar la prestación de servicios públicas; y, con ello, evitar el derroche de recursos fiscales en tecnologías de última generación que no pueden aplicarse por falta de infraestructura digital o en aplicativos que están de moda.

Aunque las autoridades locales no están mencionadas de manera explícita en el documento del Pacto Digital, cuando los Estados miembros le solicitan al Secretario General que someta a consideración de los gobiernos y otras partes interesadas un mapa de aplicación del Pacto, aquellas podrían sentirse incluidas dentro de la expresión de “otras partes interesadas” (Naciones Unidas, 2024, inc. 71).

El cambio climático es uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad y afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo, en especial, a quienes presentan una mayor vulnerabilidad frente a sus desafíos adversos. Por ello, urge acelerar los compromisos y las acciones para el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2024).

Entre los desafíos a abordar del cambio climático integran la lista los actuales patrones de urbanización, que dependen en muchos casos de combustibles fósiles, y la complejidad de los circuitos de producción y consumo que concentran las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en las ciu-

dades. En consecuencia, se sostiene que las áreas urbanas son las responsables de dos terceras partes de las emisiones mundiales de GEI y del consumo energético y que en las zonas urbanas se suceden los efectos del cambio climático: olas de calor, inundaciones, contaminación del aire, escasez de agua, isla de calor, entre otros (CGLU, 2019).

Aún cuando las ciudades representan elementos causantes del cambio climático, ellas son parte de la solución a través de la urbanización sostenible, por medio de la cual las ciudades pueden reorganizar los sistemas urbanos de manera más equilibrada e impulsar iniciativas que contribuyan a la construcción de ciudades compactas, al urbanismo resiliente, a la adopción de sistemas de energía renovables, adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos (Angeloy Wachsmuth (2020).

En ese sentido, las ciudades reconocen que existen aspectos significativamente urbanos en el fenómeno del cambio climático y asumen la responsabilidad y un compromiso para adaptarse y mitigar sus efectos y disminuir sus factores causales. Ahora bien, tal y como ha expresado el GPAL, las ciudades requieren mayor disponibilidad de recursos e instrumentos financieros para la mitigación y adaptación al cambio climático y para conducir planes de desarrollo resilientes (GPAL, 2023).

El siglo XXI, también, desafía las estructuras económicas y sociales para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo. A pesar de los avances en algunos indicadores de desarrollo aún persisten altos niveles de desigualdad intergeneracional y entre diferentes grupos sociales; y reducir tales desigualdades, así como remediar la injusticia son elementos clave para construir sociedades

pacíficas, justas e inclusivas. Asimismo, la rápida urbanización presiona sobre las instituciones locales demandando mayores y mejores servicios y bienes públicos como agua, transporte, salud, educación, energía, alimentos (CGLU, 2019).

Según Galceran-Vercher y Bouchet (2023) los líderes locales se encontraron presionados para actuar con rapidez en la fase de recuperación de la pandemia en aras de reestablecer sus economías y crear puestos de trabajo en un contexto donde las desigualdades, que ya eran evidentes antes de la pandemia, se acentuaron.

Frente a esto el Pacto promueve la cobertura sanitaria universal, aumentar el acceso a una educación y aprendizajes inclusivos, de calidad y permanente, mejorar las oportunidades de trabajo decente y el acceso universal a la protección social. Asimismo, manifestó el compromiso de garantizar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y accesibles y a una energía fiable, moderna, sostenible y asequible (Naciones Unidas, 2024).

Estos aspectos constituyen, en mayor o menor proporción conforme el grado de descentralización y autonomía, la tarea diaria que tienen las ciudades en relación a sus habitantes y la vida urbana y, por lo tanto, son áreas prioritarias esenciales en su gestión gubernamental. Por caso, la resolución de los problemas de vivienda es un paso significativo para aliviar las dificultades y los obstáculos cotidianos, al tiempo que fomenta la inclusión social y económica de los grupos que se consideran en mayor riesgo de exclusión (CGLU, 2019).

Frente a esto, las ciudades tienen ante sí la apremiante necesidad de coordinar acciones y recursos entre los diferentes niveles

de gobiernos y, con ello, evitar la duplicidad de funciones, asegurar que los recursos sean administrados de manera efectiva e implementar políticas que salvaguarden las necesidades e intereses de las generaciones futuras. Lo novedoso se halla en que el Pacto refuerza estas acciones en favor de las personas desde la perspectiva de los derechos humanos para abordar las desigualdades y luchar contra la pobreza, la exclusión y la discriminación e incorpora un enfoque transgeneracional.

Conclusiones

La Cumbre del Futuro y su resultante Pacto para el Futuro son una manifestación del interés de las Naciones Unidas de mejorar la gobernanza global y el multilateralismo para adaptarse a un orden global complejo, incierto, interconectado y en rápida transformación. Su propuesta surgió de las reflexiones en ocasión del 75 aniversario de las Naciones Unidas, del informe Nuestra Agenda Común del Secretario General y de la Década para la Acción donde se evidenciaron progresos insuficientes en la consecución de las agendas globales de desarrollo.

El sistema multilateral, centrado en la primacía de los Estados-nación, en ocasiones omite el involucramiento efectivo y el reconocimiento de los gobiernos subnacionales como actores internacionales de pleno derecho. En un mundo cada vez más urbano con desafíos que impactan en las ciudades y regiones la articulación local-regional-global merece su expresión y ubicación formal en el ámbito multilateral elegido por los gobiernos subnacionales como plataforma para la acción política: las Naciones Unidas.

Como las ciudades y las regiones carecen

de un asiento formal y/o permanente en el sistema de las Naciones Unidas, han decidido ejercer su acción internacional multilateral configurando redes de gobiernos subnacionales como vehículo para conectar y articular los niveles locales-globales y para tener representación y voz en los espacios multilaterales. En el sistema de las Naciones Unidas estas redes tienen estatus consultivo y se ocupan de asegurar espacios de participación para su membresía y representar la perspectiva subnacional en las discusiones globales.

En el proceso consultivo para la formulación del Pacto para el Futuro, las ciudades y las regiones tuvieron representación a través de instrumentos existentes, como el Grupo Principal de Autoridades Locales a quien se le invitó a realizar sus aportaciones, y nuevos, como el Grupo Consultivo creado a instancia del Secretario General para: contribuir con la perspectiva subnacional a una estrategia global de las Naciones Unidas para la participación de los gobiernos subnacionales; robustecer la coordinación interinstitucional en todos los niveles; y fortalecer las contribuciones a la implementación de los ODS y la agenda urbana. Sumado a ello, en los Días de Acción, el colectivo organizado de gobiernos subnacionales celebró una Asamblea Mundial cuyo mensaje fue claro y contundente: el futuro de la gobernanza mundial debe incluir a quienes están más cerca de la gente si quiere ser capaz de lograr un futuro sostenible para las generaciones presentes y futuras. La declaración de la Asamblea Mundial no fue sólo un llamamiento a la inclusión, sino una exigencia

de cambio sistémico.

Las ciudades encuentran en el Pacto para el Futuro un documento orientado a la acción con elementos que contienen los desafíos que enfrentan en materia de transición digital, cambio climático y cambios en las estructuras socioeconómicas. Las ciudades lejos de ser vistas como implementadoras de las agendas y los instrumentos globales que se aprueban en el sistema multilateral, quieren ser cocreadores de las soluciones globales y socios fundamentales para la consecución de entornos urbanos sostenibles, resilientes, inclusivos y justos.

En ese sentido, aunque el Pacto no manifieste la adopción de cambios en los mecanismos institucionales de las Naciones Unidas adaptados a las dinámicas, tendencias y actores internacionales de un mundo cada vez más urbano; sí refleja una amplia gama de asuntos que constituyen el eje vertebrador de la acción local y donde las ciudades tienen un liderazgo sinigual.

Este no es un punto final al activismo internacional de la organización mundial de CGLU y el colectivo organizado en el Global Taksforce. Por el contrario, es el camino que continúan transitando y por medio del cual refuerzan y amplifican sus mensajes clave y demandas en defensa de gobiernos locales autónomos fuertes, efectivos y democráticos; y mantienen con determinación los espacios y vínculos ya afianzados como parte interesada en el sistema de las Naciones Unidas para asegurar una representación política efectiva de los gobiernos locales en la gobernanza global.

Bibliografía

- Alger, C. (2014). *The UN System and Cities in Global Governance*. Springer.
- Angelo, H. y Wachsmuth, D. (2020). “Why does everyone think cities can save the planet?”. *Urban Studies*. 57-11, 2201-2221.
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors ruled the world. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Heaven & London: Yale University Press.
- Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12, no. 2, pp. 141-159.
- Bousdekis, A., & Kardaras, D. (22-23 junio de 2020). Digital Transformation of Local Government: A Case Study from Greece. 2020 IEEE 22nd Conference on Business Informatics (CBI), pp. 131-140. DOI: 10.1109/CBI49978.2020.10070.
- Bulkeley H. and Betsill M. (2003). *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. New York; London: Routledge.
- Calvento, M. (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional. En Calvento, M. (Comp.). *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional*. 1ª ed. Tandil: CEIPIL. pp. 15-40.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2013). *Estatutos de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Recuperado de https://www.uclg.org/sites/default/files/sp_constitution_2013_.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU] (2017). *Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. GOLD IV*. Barcelona.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2019a). *Bienvenidos al Movimiento Centenario de los Gobiernos Locales y Regionales. Guía básica para la participación activa de los Órganos de Gobierno de CGLU*.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU] (2019b). *La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios. Quinto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. GOLD V*. Barcelona.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU] (2022). *Pacto para el Futuro de la Humanidad. La declaración política de Daejeon*.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos [CGLU-CISPD] (2024). “Gobiernos Locales y Regionales para un Multilateralismo Renovado: la Cumbre del Futuro de la ONU y el Pacto para el Futuro”. *Noticias*. 15 de octubre. <https://www.uclg-cisdp.org/es/noticias/gobiernos->

- locales-y-regionales-para-un-multilateralismo-renovado-cumbre-del-futuro-onu-y
- 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.
- Curtis, S. (2014). *The Power of Cities in International Relations*. New York: Routledge.
- Galceran, M. (2024). El Pacto Digital Global y la transición responsable e inclusiva. En Ayuso, A. (coord.). *Cumbre del Futuro. Un Pacto Global para reconfigurar la gobernabilidad del futuro*. CIDOB REPORT N° 12. Barcelona. pp. 39-45.
- Galceran-Vercher, M. and Bouchet, M. (2023). The green, digital and social transitions: Towards a New Eco-Social Pact. CIDOB Briefing, N° 43, march. https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/the_green_digital_and_social_transitions_towards_a_new_eco_social_pact
- Gibbs D. C., Longhurst J. y Braithwaite, C. (1998). 'Struggling with sustainability': weak and strong interpretations of sustainable development within local authority policy. *Environment and Planning A*. 30, pp. 1351-1365.
- Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales (GTF). (2016) *Gobiernos Locales y Regionales Un Colectivo Organizado y Listo para Contribuir. De camino hacia el desarrollo sostenible y hacia Hábitat III*. Barcelona: CGLU.
- Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales [GTF]. (2020). *Visioning Report UN75. The role of local and regional governments in the future global governance of the international system*. Barcelona.
- Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales [GTF]. (2024). *World Assembly of Local and Regional Governments at the Summit of the Future: A Resounding Call for a New Era of Multilateralism*. 24 September. <https://www.global-taskforce.org/world-assembly-local-and-regional-governments-summit-future-resounding-call-new-era-multilateralism>
- Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para visitar el concepto de actorness. *OASIS*, 33, pp. 223-245.
- Local Authorities Major Group [LAMG] (2023). *Input zero draft Pact for the Future*. Local Authorities Major Group, gathered within the Global Taskforce of Local and Regional Governments, facilitated by United Cities and Local Governments (UCLG).
- Malé, J. P. (2019). La emergencia de frentes y alianzas de ciudades: ¿hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales? En Fernández de Lozada, A. y Abdullah, H. (Coords.). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y*

- oportunidades. Colección Monografías CIDOB. Barcelona: CIDOB edicions. pp. 33-40.
- Martínez, R. (2024). Las ciudades como palanca de cambio entre estados atrincherados. En Ayuso, A. (coord.). Cumbre del Futuro. Un Pacto Global para reconfigurar la gobernabilidad del futuro. CIDOB REPORT N° 12. Barcelona. pp. 65-68.
- Morillas, P. y Ayuso, A. (2024). Introducción: La Cumbre del Futuro como oportunidad para la gobernanza global. En Ayuso, A. (coord.). Cumbre del Futuro. Un Pacto Global para reconfigurar la gobernabilidad del futuro. CIDOB REPORT N° 12. Barcelona. pp. 5-8.
- Naciones Unidas (2020). Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de septiembre de 2020. A/RES/75/1. Nueva York. Fecha de publicación: 28/09/2024.
- Naciones Unidas (2021). Nuestra Agenda Común -Informe del Secretario General. A/75/982. Nueva York. Fecha de publicación: 05/08/2021.
- Naciones Unidas (2022). Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2022. A/RES/76/307. Nueva York. Fecha de publicación: 12/09/2022.
- Naciones Unidas (2023). Proyecto de decisión presentado por la Presidencia de la Asamblea General. Alcance de la Cumbre del Futuro. A/77/L.109. Nueva York. Fecha de publicación: 30/08/2024.
- Naciones Unidas (2024). Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024. A/RES/79/1. Nueva York. Fecha de publicación: 22/09/2024.
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales* 92(2), 1-31.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat] (2020). Reporte Mundial de las Ciudades 2020. El valor de la urbanización sostenible. Nairobi.
- Ramírez-Castañeda, L.A. y Sepúlveda-López, J. J. (2018). Brecha digital e inclusión digital: fenómenos socio - tecnológicos. *Revista EIA*, 15(30), julio-diciembre, pp. 89-97. <https://doi.org/10.24050/reia.v15i30.1152>.
- Sánchez Cano, J. (2015). Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel. En Medina, F. y Díaz Castro, B. (Coord. Ed.). Cuadernos de la cooperación descentralizada, N° 5, septiembre, pp. 112-130.
- Secretary-General of the United Nations (2019). Remarks to the High-Level Political Forum on Sustainable Development. 24 September 2019. New York. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/remarks-high-level-political-sustainable-development-forum>

Secretary-General of the United Nations (2023). Secretary General's Advisory Group on Local and Regional Governments. 06 October 2023. New York.

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2023-10-06/secretary-general%E2%80%99s-advisory-group-local-and-regional-governments-scroll-down-for-french-and-spanish-versions>

Sistema Integrado de Organizaciones de la Sociedad Civil [iCSO] (s.f.). Registro en línea de organizaciones de la sociedad civil. <https://esango.un.org/civilsociety/login.do> [fecha de consulta: septiembre 2024]

Swiney, C. (2020). The Urbanization of International Law and International Relations: The Rising Soft Power of Cities in Global Governance. *Michigan Journal of International Law*, vol. 41, pp. 227-278. Available at:

<https://repository.law.umich.edu/mjil/vol41/iss2/2>

United Cities and Local Governments (UCLG). (2013). Testimonies. Centenary of the International Municipal Movement. Barcelona: United Cities and Local Governments.

United Cities and Local Governments (UCLG). (2020). "The constituency of local and regional governments worldwide responds to the call of UN75". News. 25th September.

<https://www.old.uclg.org/en/media/news/constituency-local-and-regional-governments-worldwide-responds-call-un75>

Notas para la Planificación Estratégica de la Gestión Externa en la Provincia de Córdoba, Argentina

Por Federico Trebucq¹

RESUMEN

El artículo analiza la necesidad de implementar un proceso de planificación estratégica para la gestión externa de la provincia de Córdoba, considerando su inserción histórica en las dinámicas internacionales y el crecimiento reciente de sus políticas de internacionalización. A pesar de los avances en diferentes áreas, se evidencia una falta de coordinación y objetivos estratégicos definidos. El trabajo propone una reflexión sobre los elementos clave para una planificación eficiente en un contexto global en transición, caracterizado por la complejidad y la proliferación de actores transnacionales. Finalmente, se ofrecen recomendaciones para fortalecer la capacidad de gestión y posicionamiento internacional de la provincia.

PALABRAS CLAVE

Internacionalización de Córdoba, Planificación estratégica de la gestión externa, Paradiplomacia, Política Internacional Subnacional

Introducción

Históricamente, la provincia de Córdoba ha estado inserta en las principales dinámicas internacionales de su tiempo, destacándose como una de las provincias argentinas más conectadas con el exterior. Entre algunos hitos que marcan su perfil, se destacan la reforma universitaria de 1918 que fue una

influencia significativa en América Latina, las primeras inversiones extranjeras en sector automotriz en la década del cincuenta, un sector agroindustrial competitivo e innovador, y más recientemente, la creación de un robusto ecosistema emprendedor en sectores intensivos en conocimiento e industrias tecnológicas, que ha impulsado la exportación de servicios, y con ello, la crea-

¹ Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP) y Magister en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Director de la Especialización en Negocios Internacionales (US21). Becario Post Doctoral (CIECS-CONICET-UNC).

ción de numerosos puestos de trabajo en una de los sectores más dinámicos de la economía mundial.

Por su parte, el gobierno provincial, desde finales del siglo XX y con mayor intensidad en el nuevo milenio, ha acompañado la tendencia hacia la internacionalización con acciones y políticas a través de diferentes áreas y agencias, que de manera directa o indirecta fomentan, promueven y facilitan la inserción de la economía local, la cultura, e incluso la gestión pública, en el escenario regional y global.

Un aspecto a destacar es que el devenir de la gestión externa llevado a cabo por el gobierno provincial, ha evolucionado en todos estos años de manera descentralizada, es decir que las diferentes áreas fueron desarrollando una agenda de internacionalización independiente, que si bien no ha generado conflictos importantes, tampoco exhibe una gestión coordinada, ni objetivos estratégicos definidos que ordenen y contribuyan a racionalizar la acción para una gestión más eficiente. También es importante considerar, que el lugar que ocupa la agenda internacional en el gobierno es cada vez más central, en parte es así porque estructuralmente las gestiones subnacionales encuentran cada vez más canales de vinculación y redes en las que participar, y en parte, porque es una política exitosa que las autoridades reafirman ante cada periodo de gobierno.

Ante esta creciente centralidad, es notable que en los últimos años no haya existido un proceso de planificación que oriente la gestión externa en sus diferentes expresiones, pero que también considere el contexto de transición a un nuevo paradigma tecnológico y un orden global más dinámico y

transnacionalizado, en el que Córdoba puede ser un actor relevante. Por ello, a modo de justificación inicial, este trabajo comienza por preguntarse por qué es importante la planificación estratégica de la gestión externa del gobierno provincial. Se destacan tres argumentos en base a los aportes de Ezequiel Ander Egg (2007):

En primer lugar, la planificación estratégica busca reducir incertidumbres sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad y la previsión de lo que puede acontecer. En un escenario global en transición, con crecientes niveles de complejidad, la certezas no son la norma y planificar la acción se convierte en un proceso, es decir en un ejercicio de constante revisión para ajustar metas, herramientas, medios y recursos.

En segundo lugar, una de las fuentes de la complejidad en el formato de globalización vigente, es la proliferación de actores y de la capacidad de influencia y relacionamiento que tienen, así no solo se incorporan diferentes niveles de gobierno, sino también sectores económicos, organizaciones con capacidad de influir en la toma de decisiones, personas físicas, corporaciones transnacionales, entre otros. La naturaleza participativa de la planificación estratégica, no solo permite alcanzar consensos entre sectores sociales y legitimar objetivos y acciones, sino también tener una perspectiva más acabada de como las dinámicas globales influyen sobre esos actores y cual es potencial de internacionalización.

Por último, la planificación sienta las bases para una toma racional de decisiones que se traducen en acciones para alcanzar metas y objetivos. Se planifica para la acción, para construir futuro, no se trata solo de acumular conocimiento, sino identificar los cursos

de acción más eficaces para para llegar a una situación deseada.

El presente documento tiene como objetivo reflexionar sobre la vinculación transnacional de la provincia de Córdoba y contribuir a un potencial proceso de planificación estratégica de la gestión externa del gobierno provincial. La motivación que subyace, no es realizar un diagnóstico de situación, ni proponer una estrategia de gestión, sino poner el foco sobre algunos elementos de análisis que pueden contribuir a la arquitectura de la planificación.

Para ello se propone un recorrido de cuatro secciones. La primera consiste en un abordaje al estado del arte y el repaso de algunas experiencias previas de planificación en Córdoba, la segunda sección aporta elementos para analizar el perfil internacional de la provincia y las capacidades de gestión para llevar adelante una estrategia de vinculación transnacional, una tercera sección aborda las claves para el análisis de situación externa, en relación al contexto multinivel y el escenario global, y finalmente, la cuarta concluye el trabajo con reflexiones diagnósticas y recomendaciones al proceso de planificación estratégica.

1. Estado del arte y aproximación conceptual

Las vinculaciones transnacionales de unidades subnacionales son entendidas como todos aquellos contactos formales e informales, directos o indirectos, de un gobierno no central con entidades extranjeras ya sean públicas o privadas. Este fenómeno, que ha sido denominado por la literatura especializada con diferentes neologismos como paradiplomacia, política internacional subnacio-

nal, gestión externa, diplomacia subnacional, entre otros, ha tenido una significativa evolución en los últimos 40 años, al punto que en la actualidad es una práctica frecuente, que cada vez adquiere mayor centralidad en las gestiones de gobiernos subnacionales.

Las primeras aproximaciones para comprender y explicar la emergencia de la gestión externa se dieron entre la década de los ochenta y noventa, como un fenómeno resultante de las dinámicas de la globalización vigente y un paradigma tecnoproductivo de producción flexible, entre las que se destacan el avance de las tecnologías de la comunicación y la información, una economía mundial integrada a través de cadenas de valor, la revalorización del territorio, y un incremento en los procesos de descentralización y democratización.

Es en este contexto es que los gobiernos no centrales (GNC) reclaman mayor autonomía no solo para vincularse institucionalmente con actores extranjeros y explorar las oportunidades que emergen de un mundo con mayores niveles de interdependencia, sino para implementar modelos de desarrollo que atiendan a las potencialidades económicas del territorio, de su ubicación geográfica, de su cultura e identidad, y con ello, la dimensión externa de sus competencias. Es decir, que la estrategia de internacionalización es subsidiaria de un modelo de desarrollo territorial que desborda las fronteras nacionales para cumplir sus propios objetivos de gestión.

En este sentido, en Trebucq (2015), se establece la gestión externa deja de ser un instrumento institucional para ser una herramienta de desarrollo en un contexto global, y por ello se determinan dos categorías para clasi-

ficar la acciones que un GNC puede desarrollar en el marco de una estrategia de internacionalización: En primer lugar el rol del gobierno, como actor o como facilitador. En

segundo lugar por la orientación de la acción, si es de aplicación doméstica o internacional (cuadro 1).

Cuadro 1 Matriz de acciones de internacionalización

	Gobierno como actor	Gobierno como facilitador
De aplicación externa	<ul style="list-style-type: none"> • Viajes oficiales. • Misiones permanentes. • Encuentros con autoridades extranjeras. • Membresía en redes transnacionales. • Participación en foros y organismos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Misiones comerciales e institucionales. • Organización de rondas de negocios. • Acuerdos de cooperación internacional descentralizada. • Acceso a fondos internacionales para proyectos de intervención.
De aplicación doméstica	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a agentes de la administración pública. • Organización de eventos con representantes extranjeros. • Recepción de autoridades extranjeras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a organizaciones de la sociedad civil, empresas y cámaras sectoriales. • Brindar información estratégica para la toma de decisiones. • Misiones comerciales inversas.

Fuente Elaboración propia en base a Trebucq (2015).

La provincia de Córdoba es considerada como un territorio de elevado nivel de internacionalización y sus gobiernos a los largo de los años han atendido esta situación a través de la creación de instituciones, políticas y estrategias que contribuyeron a fortalecer su perfil internacional. Desde los estudios especializados en paradiplomacia, se considera a Córdoba como una provincia estrella en el proceso de internacionalización siempre enfocado desde un punto de vista económico y con objetivos asociados a la expansión comercial y la presencia de empresas e inversiones extranjeras (Castro y Saslavsky, 2009; Iglesias, 2008). Otros estudios más recientes han ampliado su mirada de la internacionalización hacia otros

ámbitos como el ambiental (Falivene, 2016), la participación en redes transnacionales (Sánchez y Trebucq, 2023) y localización de ODS (Crissi Aloranti y Valinotti, 2023).

A partir de estos estudios, se puede observar cómo la complejización de la agenda global y su penetración en el territorio, amplía la mirada sobre lo que significa el proceso de internacionalización. El informe de la OCDE Revisión Territorial de Córdoba (2016), da cuentas de ello, al identificar limitaciones y desafíos vinculadas al desarrollo en un contexto de globalización. Entre algunos hallazgos del estudio se destaca la falta de infraestructura y financiamiento para insertarse en segmentos de mayor complejidad de las cadenas globales de valor, o una

mayor asociatividad entre municipios y provincia para mejorar la competitividad. También es importante destacar, como continuidad en esta línea de trabajo, el documento Un enfoque territorial a los ODS en la provincia de Córdoba (2021) elaborado por el Centro de Emprendedurismo, PyMEs, Regiones y Ciudades de la OCDE, que proporciona un relevamiento de los desafíos de Córdoba y la brecha para alcanzar los ODS, junto con una guía de las políticas para construir una visión de un desarrollo económico diversificado para la provincia.

De manera más específica a los procesos de planificación, se han realizado dos ejercicios durante la década pasada en el marco del Consejo de Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC). El primero desarrollado en el periodo 2011-2012, que consistió en una serie de cuatro informes técnicos llevados a cabo por instituciones educativas y centros de investigación del ámbito local, sobre diferentes temáticas vinculadas a los asuntos económicos internacionales de la provincia (Cuadro 2).

Cuadro 2 Estudios realizados en el marco del programa Inserción de Córdoba en el Mundo COPEC (2012)

Institución	Título	Objetivo
CEA-UNC	Córdoba en el mundo: Inteligencia competitiva de los gobiernos provinciales en el nuevo siglo	El informe propone la creación de un consejo provincial para la competitividad internacional. Dicho organismo actuaría como promotor de políticas públicas de innovación y competitividad, incluyendo objetivos diversos e integrado por actores tanto del sector público como privado.
FCP y RRI - UCC	Participación de los gobiernos subnacionales en la política nacional de integración regional y comercial externa	S/D
UNC - UCC	Hacia una nueva cultura comercial externa	La investigación busca comprender la dinámica de las restricciones comerciales y sus efectos en la economía regional, particularmente a la luz de las recientes crisis de los mercados mundiales.
FCE-UNC	Aportes a la formulación de una estrategia de inserción internacional de la Provincia de Córdoba	Ofrece un marco analítico para comprender las opciones, con un enfoque que distingue entre las capacidades provinciales que explican la estructura de exportaciones, por una parte, y la potencialidad de desarrollo de sectores y productos nuevos, con el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

Institución	Título	Objetivo
IERAL Fundación Mediterránea	Infraestructura económica y de servicios compatible con la estrategia comercial externa	Este estudio hace foco en la situación de la provincia en materia de distintas infraestructuras y servicios de transporte, así como también en la incidencia efectiva que actualmente tienen los costos de flete y demás costos logísticos sobre el valor en origen de una muestra muy importante de productos que exporta Córdoba.

Fuente Elaboración propia en base a COPEC (2012)

La segunda experiencia de planificación o propuesta estratégica en el marco del COPEC fue en el año 2015, en conjunto la Secretaria de Integración y Relaciones Internacionales del gobierno provincial. En ese proceso participaron representantes de las diferentes áreas involucradas, así como también representantes de cámaras empre-

sariales y organizaciones de la sociedad civil. El ejercicio se llevó a cabo en el plazo de 6 meses en el que se desarrollaron talleres y actividades que dieron como resultado seis estudios y una propuesta para la implementación de un Sistema Coordinado de Gestión Internacional (cuadro 3).

Cuadro 3 Estudios realizados en el marco del programa Internacionalización de la provincia de Córdoba -COPEC (2015)

Título	Sinopsis
Documento I Introducción al concepto y objetivos de las Relaciones Internacionales de la Provincia de Córdoba.	Constituye el marco analítico-conceptual que justifica mediante la experiencia internacional comparada y la historia reciente de la gestión externa provincial, un método de toma de decisiones basadas en objetivos consensuados de internacionalización y la utilización del conocimiento en asuntos globales como una herramienta de desarrollo estratégico.
Documento II Política Internacional de la Provincia de Córdoba. La internacionalización como una estrategia multinivel.	Propone desarrollar una estrategia internacional provincial que incluya la creación de acuerdos formales, la participación del poder legislativo y actores locales, la definición de prioridades temáticas y geográficas, y la implementación de un mecanismo de negociación que represente los intereses provinciales que responda por los intereses provinciales.
Documento III Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Córdoba. Ventajas dinámicas e internacionalización comercial.	Propone trabajar sobre los conceptos de la visión sistémica de la competitividad, con hincapié en las políticas del meso entorno, en orden de articular una relación e interdependencia entre la toma de decisión política, el sector productivo y las universidades y centros de investigación. Asimismo, se

	<p>pretende promover un patrón de especialización y la utilización del corredor bioceánico central para potenciar la coordinación de cadenas regionales de valor y la cooperación interempresarial.</p>
<p>Documento IV Cooperación Internacional de la Provincia de Córdoba. Un herramienta de gestión para el desarrollo en un contexto transnacional.</p>	<p>En este documento se estudia a la cooperación internacional desde dos planos: en el plano externo como sistema internacional con sus reglas, agenda, actores y modalidades de actuación y en el plano interno como herramienta de acción internacional de la provincia de Córdoba. El documento finaliza con algunas recomendaciones para orientar un plan de acción que permita la elaboración de políticas públicas coordinadas, inclusivas y eficaces de cooperación internacional en pos de una internacionalización integral de la Provincia de Córdoba</p>
<p>Documento V Desafíos Transnacionales: Cambio Climático, Trata de Personas y Narcotráfico.</p>	<p>El documento analiza el impacto de tres fenómenos transnacionales como el cambio climático, el narcotráfico y la trata de personas, los cuales afectan de manera distinta a las unidades subnacionales según sus características locales. Se ofrecen recomendaciones para una política pública integrada que facilite la internacionalización de la provincia de Córdoba, proporcionando herramientas para enfrentar estos desafíos transnacionales tanto a nivel local como global.</p>
<p>Documento VI Infraestructura para la Internacionalización de la provincia de Córdoba. Condiciones estructurales para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de Córdoba.</p>	<p>En el documento se estudia el papel de la infraestructura en los procesos de desarrollo económico desde dos planos: en el plano externo desde los procesos de integración actuales que facilitan y determinan la competitividad del país con sus reglas, agenda, actores y modalidades de actuación; y en el plano interno describiendo las potencialidades y desventajas de la infraestructura existente para la internacionalización de la Provincia.</p>
<p>Documento VII Diagnóstico y Sistema Coordinado de Gestión Internacional. Condiciones institucionales para el proceso de internacionalización de Córdoba .</p>	<p>El documento tiene como objetivo realizar un diagnóstico general del proceso de internacionalización a partir de los análisis expuestos en las etapas anteriores y propone un Sistema Coordinado de Gestión Internacional, mediante el cual se pretende articular las políticas públicas de internacionalización llevadas a cabo por las distintas instancias de toma de decisión a nivel gubernamental. Finalmente, el documento concluye con una serie de recomendaciones institucionales para garantizar y fortalecer la visión de una Córdoba globalizada e integrada a un mundo complejo e interdependiente.</p>

Fuente Elaboración propia en base a COPEC-SIRI (2015)

Finalmente, otra experiencia que vale la pena reseñar es el Plan Estratégico de la Región Centro, llevado a cabo entre el 2006 y 2008, y financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). En este estudio, que consta de siete documentos, se definieron 14 temáticas transversales a las tres provincias, en donde se elaboran las metas y objetivos que marcaron los lineamientos generales de la integración.

La planificación de la RC se construyó sobre la base de una metodología prospectiva, es decir que, a partir de un análisis de contexto nacional e internacional, se contemplaba una consideración sistemática de escenarios futuros (positivo, intermedio y pesimista), con un horizonte temporal al 2020, para tener en cuenta al momento de realizar el plan de acción. Respecto a los asuntos relacionados al proceso de internacionalización, se destacan tres grandes líneas: Las políticas sugeridas al gobierno nacional, las que se deben implementar en el Mercosur o ámbito regional ampliado y las que tiene que ser promovidas de manera autónoma por la Región Centro.

Las experiencias de planificación reseñadas son un insumo de gran valor para cualquier nueva iniciativa que pretenda proyectar un plan de gestión externa, si bien no se han observado avances significativos en la implementación de las propuestas, han sido experiencias participativas, que reflejan los intereses de los actores sociales involucrados y los diferentes escenarios a los cuales se enfrentaban en cada momento.

2. Perfil de internacionalización y experiencia de gestión en la Provincia de Córdoba

Pensar estratégicamente la gestión exter-

na de un gobierno subnacional implica un acabado conocimiento del territorio y sus potencialidades, así como también las problemáticas que afectan al conjunto de sus habitantes. Con una superficie de 165 mil kilómetros cuadrados y una población de casi cuatro millones de personas, el relevamiento de las características territoriales, económicas, ambientales y sociales, es la primera instancia a la que debe enfrentarse el equipo de planificación.

Como toda política exterior, el objetivo es de la gestión externa es doméstico, es decir que está orientado a alcanzar las metas de bienestar en una sociedad determinada, basadas sobre una serie de principios de la organización económica, social y cultural en un territorio, que definen los intereses por los cuales se implementa una política pública. Si bien la gestión externa de unidades subnacionales tiene un perfil más instrumental que la política exterior a nivel nacional, y para el caso de Argentina específicamente, no hay una necesidad a nivel provincial de reafirmar un interés nacional diferente al del Estado central, Córdoba mantiene intereses muy arraigados a su modelo desarrollo e identidad territorial, principalmente enfocados en la integración a la economía mundial.

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo del análisis de situación y el posterior diagnóstico debe estar atravesado por dicho objetivo. Esto no significa limitar o reducir las variables a cuestiones económicas o solo de políticas vinculadas a la promoción comercial, sino por el contrario, mantener una visión sistémica de los procesos que contribuyen a la competitividad y al bienestar. Para ello es importante contar con conocimiento especializado que guíe a los investi-

gadores en la selección de variables analíticas pertinentes.

En la literatura sobre paradiplomacia hay numerosas herramientas que pueden contribuir al estado de situación de un territorio en el escenario internacional (El-Dessouki, 2018; Kuznetsov, 2014). En esta oportunidad, y considerando la extensa experiencia de los trabajos del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) para los casos en Argentina, y específicamente los aportes de Mariana Calvento (2016, 2019, 2023), se propone utilizar el concepto de gestión de la política internacional subnacional, el cual refiere a los mecanismos y capacidades a través de los cuales se lleva a cabo una estrategia de proyección internacional, incluyendo el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y el liderazgo de los gobiernos subnacionales.

En este sentido, el análisis se enfoca en las capacidades estatales y plantea tres dimensiones que son relevantes a la hora de identificar variables para realizar un diagnóstico asertivo: la contextual, la relacional y la organizacional/administrativa. En la contextual o también denominada territorial, se aborda el escenario general y particular en el que se dan estas políticas englobando tanto las características económicas, sociales, políticas en las cuales los gobiernos desarrollan su actividad. Por su parte, a dimensión relacional incluye el conjunto de interacciones que son llevadas a cabo por los GNC para la gestión internacional, en la cual incorpora la vinculación y coordinación con otros actores

de diferentes intereses y recursos de poder, por ejemplo instituciones intermedias, universidades y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Finalmente, la dimensión organizacional-administrativa se centra el actor gubernamental que lleva adelante la política pública donde se analizan los recursos humanos y financieros, de información y planificación, de infraestructura, así como también, los estilos de administración y liderazgo.

2.1. Perfil de inserción internacional de la provincia de Córdoba

Si bien no es objeto de este trabajo desarrollar un análisis exhaustivo de las capacidades del gobierno provincial, se destacan algunas características que contribuyen a definir su perfil de inserción internacional:

La situación mediterránea de la provincia y su ubicación geográfica en el centro del Corredor Bioceánico Central (CBC)², representa un rasgo definitorio de su inserción internacional. Por un lado, permite la conexión física con otros territorios, lo que constituye un atractivo para la inversión extranjera, y por el otro, exige un perfil de gestión asociativo con otras provincias y regiones de países limítrofes.

A su vez, Córdoba presenta una economía diversificada, con una importante vinculación con el exterior especialmente en el sector agroindustrial que representa casi el 80% del valor de sus exportaciones. A este desempeño, se suman sectores vinculados a la producción de vehículos, industrias tecnológicas y turismo, como los de mayor inter-

² El Corredor Bioceánico Central es la franja geográfica que incluye territorios centrales de Chile y Argentina, el sur de Brasil y Uruguay. Es un área de alto potencial económico, conectada a través de obras de infraestructura que facilitan el acceso de la producción continental a los puertos en el océano Pacífico y el océano Atlántico.

nacionalización. La provincia de Córdoba también se destaca por la existencia de un robusto entramado institucional a nivel intermedio, con esquemas de gobernanza pública-privada, cámaras empresariales, y diversos clústeres que fomentan el desarrollo productivo. Asimismo, también hay que mencionar que existen importantes disparidades sociales y productivas dentro de los grandes núcleos urbanos, y entre regiones que componen la geografía provincial.

Otro aspecto destacado son las universidades y el sector del conocimiento. Tradicionalmente Córdoba, y en especial su ciudad capital, ha sido referenciada como uno de los polos educativos más importantes de América latina, tanto por la Universidad Nacional de Córdoba con más de 400 años de historia, como por las otras 13 universidades públicas y privadas en el territorio provincial, además de centros de investigación y espacios de producción de conocimiento en diversas áreas científico-tecnológicas.

En materia jurídica, la Constitución Provincial, establece en su cláusula federal que el Gobierno Provincial puede gestionar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, respetando las facultades del Gobierno Federal (2002: art. 16 inc. 6). Además, se otorga al gobernador la facultad de celebrar convenios con naciones, entes extranjeros y organizaciones internacionales, siempre que no afecten la política exterior del gobierno federal (2002: art. 144, inc. 4). En este marco, se registran más de 60 convenios internacionales con entidades públicas y privadas sobre diversas temáticas entre las que sobresalen los de cooperación eco-

nómica y cultural (Trebucq y Pizarro, 2015).

Por último, la organización política de la provincia que cuenta con 428 localidades con gobiernos locales, de los cuales 260 son municipios y 168 comunas. Asimismo, se divide en 26 departamentos, a los que les corresponde una comunidad regional con personería jurídica. También, la legislatura provincial cuenta con una comisión de Relaciones Internacionales, Mercosur y Comercio Exterior, que tiene como objetivo la promoción y coordinación de las relaciones internacionales de la provincia, si bien aún no posee un vínculo fluido con el poder ejecutivo, es una instancia que puede contribuir a fortalecer la política de vinculación internacional, legitimar su accionar y ganar en cobertura territorial.

2.2 Breve repaso por la gestión externa de Córdoba

En materia de gestión pública, el gobierno provincial ha sido siempre reactivo a las tendencias de internacionalización que se manifestaron en el territorio, es decir que responde a una demanda manifiesta por parte de la población, específicamente en el sector económico. Las primeras instituciones que fueron creadas para acompañar la internacionalización de la provincia fue el Ministerio de Comercio Exterior en los años ochenta, luego durante los noventa fue perdiendo centralidad en el organigrama hasta desaparecer. Con la llegada de José Manuel de la Sota (1999) comienza una nueva etapa, y en el año 2001 se crea la agencia promoción de exportaciones, Procórdoba, acompañado de una activa política de atracción de inver-

³ Silicon Valley Argentina: una provincia es la cuna del capital emprendedor y necesita cubrir 3.500 empleos. En línea: <https://www.iprou.com/startups/15721-por-que-cordoba-es-la-silicon-valley-de-argentina>

siones extranjeras en el sector tecnológico, impulsada principalmente por el gobernador³. Esto se complementa con el relanzamiento de la Región Centro (RC) (2004) como una plataforma para insertarse en el Mercosur y el corredor bioceánico, y posicionar la oferta exportable en mercados emergentes.

La cartera vinculada a Integración Regional fue sumando competencias a medida que participaba en diferentes instancias asociativas en el escenario macro-regional. En el año 2012, incorpora las competencias de cooperación internacional y se convierte en la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales. Desde entonces, se constituye como un nexo político e institucional con actores extranjeros. Dentro de las actividades de la Secretaría, además de la gestión conjunta de la Región Centro (RC) con Santa Fe y Entre Ríos, se destacan la participación en redes transnacionales, como Zicosur, Atacalar o la Organización de Regiones Unidas (ORU FOGAR). También administra vínculos con China a través del hermanamiento con Chongqing y trabaja activamente en la promoción del Corredor Bioceánico Central.

Por su parte, la experiencia de Procórdoba representa uno de los casos de gestión más reconocidos y destacados en la paradiplomacia de América Latina. Durante más de 20 años, ha llevado a cabo de manera consistente una política de posicionamiento que abarca diversas áreas, como la organización de misiones y rondas de negocios, la inteligencia comercial y el apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas. La agencia es una sociedad de economía mixta (SEM), y en su directorio participan cámaras sectoriales y representantes del sector privado.

Las transformaciones en la economía mundial en los últimos años, junto con las oportunidades que emergen para nuevos sectores, como la exportación de servicios y el desarrollo de software, han propiciado el surgimiento de otras áreas con un enfoque internacional, como la Agencia Córdoba Innovar y Emprender, y la Agencia de Competitividad.

Paralelamente, desde los años dos mil, otras áreas de gobierno fueron desarrollando vinculaciones internacionales a medida que su agenda de trabajo desbordaba las fronteras nacionales, es el caso de Ciencia y Tecnología, Cultura, Medio Ambiente, Turismo y más recientemente, gestión pública, con la coordinación de la localización de ODS y la participación en diversos espacios de intercambio y foros transnacionales.

Actualmente, la gran mayoría de las áreas vinculadas a lo internacional están dentro del ministerio de Economía y Gestión Pública. Es la primera vez a lo largo de los años que se encuentran dentro un mismo esquema, lo que constituye una oportunidad para la coordinación de acciones y por supuesto para la planificación. Por último, es importante destacar la figura del gobernador como máxima autoridad y responsable de la política internacional del gobierno, que además, siempre ha llevado de modo personal, una agenda de temas considerados estratégicos entre los que se destacan principalmente vínculos con entidades financieras.

3. Dinámicas externas que influyen en la estrategia de gestión externa provincial

Una estrategia efectiva de gestión externa no puede diseñarse de manera aislada, sino que debe considerar el contexto multinivel en el que opera, por lo que el análisis del

escenario nacional e internacional resulta un aspecto determinante, tanto para identificar las regulaciones, la dinámica política y las principales tendencias que configuran las amenazas y oportunidades que se enfrenta la provincia para alcanzar sus objetivos de gestión.

3.1. Escenario nacional

Hay una extensa literatura especializada en paradiplomacia que se ocupa de analizar las relaciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central (Lequesne y Paquin, 2017; Schiavon, 2019). Una de los principales abordajes tiene que ver con la forma de gobierno y el margen de autonomía de los gobiernos no centrales, es decir si la provincia en este caso se encuentra o no habilitada para llevar adelante vinculaciones con actores extranjeros, dado que usualmente la política exterior es una potestad exclusiva de los Estados nación. La Constitución Nacional Argentina, contempla en su artículo 124, la posibilidad de que las provincias firmen convenios con entidades extranjeras, siempre que no comprometan el crédito público nacional y con conocimiento del congreso.

Sin embargo, para proyectar una estrategia no solo es necesario enfocarse en las disposiciones constitucionales, sino también en las relaciones intergubernamentales, es decir en la convergencia de los modelos de desarrollo y en la naturaleza de los vínculos políticos. Si bien en los estudios sobre gestión externa se hace mucho hincapié en las relaciones en el marco de la política exterior, la política paradiplomática excede esta dimensión, y para provincias grandes como es Córdoba, puede ser más importante otro tipo de regulaciones que afectan al modelo

de desarrollo territorial, como es el caso de la política comercial externa, la política monetaria y particularmente en Argentina, la política fiscal.

En lo que va del siglo XXI, la provincia ha consolidado un modelo de desarrollo orientado al sector externo, con una destacada intervención del Estado a través de políticas meso-económicas, como apoyos sectoriales e inversiones en infraestructura. Este enfoque, que busca integrar el sistema productivo local a nivel global, ha generado tensiones con el gobierno cuando las políticas nacionales son restrictivas respecto al comercio exterior. Esto no significa que no sea posible implementar una estrategia provincial, pero cuando existe una coordinación multinivel convergente, las condiciones para su ejecución son más favorables.

Asimismo las relaciones políticas y la estructura de vínculos con actores del gobierno central son cuestiones relevantes a considerar en el desarrollo de la estrategia. Muchas veces las relaciones entre dirigentes políticos puede entrar en tensión y para ello es importante la existencia de canales de diálogo entre las estructuras burocráticas o nexos que permitan el desarrollo de actividades. Bajo esta misma dimensión también se puede considerar las relaciones con agentes de cancillería, específicamente con las embajadas y representaciones en el exterior.

3.2. Escenario global

Uno de los rasgos característicos del estado actual de la globalización es la disolución de la división entre asuntos domésticos e internacionales: lo que sucede más allá de las fronteras puede tener efectos directos en el interior de un país. Como sostiene

Underhill (2000), esta división es artificial, ya que los mercados y las sociedades se encuentran cada vez más transnacionalizados, funcionando dentro y a través de las fronteras nacionales.

En definitiva, la proyección internacional de las unidades subnacionales no puede estar dissociada de los acontecimientos en el escenario internacional. En este sentido, Frieden y Martin (2003) indican que la economía mundial impacta en los países de dos formas. La primera es un impacto directo, donde los cambios en el contexto internacional influyen sin intermediarios en las preferencias de los actores domésticos, lo que a su vez moldea las decisiones de política pública. La segunda es un impacto indirecto, que se refiere a los condicionamientos u oportunidades emergentes de la estructura institucional de la economía internacional, las cuales alteran la información disponible y los incentivos de política para los actores domésticos.

El análisis de los escenarios globales constituye un aspecto central de cualquier estrategia de proyección subnacional. Para su abordaje, es recomendable considerar ciertas características estructurales de la globalización, que configuran un mapa orientativo de amenazas y oportunidades. Si bien hay mucha literatura que aborda pueden tomar tres variables estructurales para un análisis sistemático de las tendencias globales: 1) tecnología y producción, 2) geografía y aspectos físicos, y 3) gobernanza y relaciones de poder.

Con respecto a la tecnología y la producción, se refiere principalmente al impulso

tecnológico que define el paradigma tecno-productivo vigente en un momento dado de la historia. Nos encontramos en las puertas de la denominada cuarta revolución industrial, que transforma radicalmente las formas de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, modificando también las relaciones sociales y los modos en que las sociedades procuran riqueza y bienestar. Esta revolución industrial se caracteriza por tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la digitalización y la robotización de la producción. Entre sus efectos, se destacan una mayor eficiencia en las cadenas de suministro, un incremento de la productividad, cambios en la competitividad y la aparición de nuevos sectores y empleos, así como la desaparición de otros.

El auge de las tecnologías 4.0 también ha impactado la gestión pública, modificando las formas en que las provincias y unidades subnacionales se relacionan en el escenario internacional. Por un lado, la diplomacia digital y la multiplicación de medios permiten a los agentes gubernamentales mantener contacto constante con actores extranjeros, facilitando la colaboración y el intercambio de información en tiempo real. Por otro lado, estas herramientas tecnológicas amplían las oportunidades para la promoción de intereses locales en foros internacionales, aunque también plantean nuevos desafíos en cuanto a la seguridad de la información y la capacidad de adaptación de las estructuras gubernamentales tradicionales.

En cuanto a la geografía y aspectos físicos de la globalización, se pueden destacar tres

⁴ América Latina puede utilizar el comercio para impulsar su crecimiento.
En línea: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/11/16/how-latin-america-can-use-trade-to-boost-growth>

puntos clave para un análisis profundo. En primer lugar, el despliegue geográfico de la actividad económica, que muestra cadenas de valor cada vez más regionalizadas. Esta gravitación regional se observa en que gran parte del comercio mundial ocurre dentro de los espacios regionales. Según el FMI (2023), el comercio intrarregional en América Latina es menos de la mitad del nivel registrado en Europa oriental y Asia central, y apenas un tercio de los intercambios entre países de Asia oriental⁴.

La segunda tendencia tiene que ver con el impacto desigual de la economía mundial en los territorios, lo que significa que los efectos de los cambios globales pueden afectar de manera dispar a las distintas regiones de un mismo país, por lo que las estrategias nacionales dejan de ser homogéneas, en palabras de Baldwin (2016), hay una desnacionalización de la ventaja comparativa, es decir que la especialización no se da a nivel nacional, sino en base a las potencialidades de cada territorio. En tercer lugar, el cambio climático emerge como una amenaza central. El calentamiento global ya no es un tema lejano; sus efectos se manifiestan de manera tangible y cada vez más acelerada, afectando tanto a la economía global como a los ecosistemas locales.

La última variable a considerar es la gobernanza y las relaciones de poder. Esta dimensión se refiere a las formas en que los actores se organizan y toman decisiones para la regulación de la actividad económica y la configuración del orden internacional. La gobernanza es crucial para identificar el contexto político y los modelos de desarrollo vigentes en cada región. En este sentido, se observan tres tendencias principales:

Primero, la crisis de los organismos multila-

terales, que han sido el eje de la gobernanza global durante décadas. La ineficacia percibida de estas instituciones y la incapacidad para adaptarse a los nuevos desafíos globales, como el cambio climático o las crisis financieras, han generado un espacio para el surgimiento de esquemas alternativos de cooperación internacional, como es el caso de los foros internacionales (G-7, G20, BRICS).

Segundo, el incremento de tensiones geopolíticas ha llevado a una mayor fragmentación del orden internacional. Las disputas comerciales entre grandes potencias, junto con la reconfiguración de alianzas regionales, están generando un entorno más volátil e impredecible, donde las relaciones de poder son más fluidas y menos jerárquicas.

Por último, el escenario de heterarquía global emerge como un nuevo esquema, donde el poder está distribuido de manera más difusa entre múltiples actores, que incluyen no solo a los Estados, sino también a corporaciones transnacionales, organizaciones internacionales y actores no estatales. En este contexto, las estrategias subnacionales se han vuelto más flexibles y adaptativas, por un lado han proliferado las redes transnacionales como principal espacio de interacción entre pares y de influencia en la gobernanza global y regional, y por el otro, interacciones más frecuentes y menos formales, con actores de diversa naturaleza, especialmente del sector privado.

4. Reflexiones diagnósticas y aportes a la planificación

El desarrollo de estas notas representa un ejercicio para pensar las herramientas conceptuales y analíticas para planificar la

gestión externa del gobierno de la provincia de Córdoba. Si bien es un abordaje incompleto, dado que una propuesta estratégica requiere de mayor extensión y profundidad, a modo de conclusión se comparten tres reflexiones de valor normativo:

1. Si bien la prioridad es la dimensión económica, los aspectos que contribuyen a mejorar las condiciones de competitividad son sistémicos y requieren acciones en diferentes campos, que a su vez deben estar coordinados. La planificación debe realizarse en base diferentes áreas de acuerdo a las capacidades de gestión y sobre todo a las prioridades definidas por las máximas autoridades, lo que supone un respaldo y garantía de que hay apoyo político para llevar a cabo un plan que tenga capacidad de ser sostenido en el tiempo. A modo de propuesta, las áreas definidas en el ejercicio de planificación "sistema coordinado de gestión internacional" constituyen un buen punto de partida, con amplio alcance y capacidad de coordinación. También es importante considerar, que hay muchas áreas de gobierno que llevan adelante vinculaciones transnacionales que pueden no estar en el círculo de prioridades y no por ello ser menos importantes para sus áreas específicas, se recomienda en estos casos definir el margen de autonomía y presupuesto con el que pueden desarrollar actividades internacionales sin afectar la estrategia general.
2. Para llevar a cabo una planificación estratégica de una provincia con el nivel de integración global que ostenta Córdoba, es preciso contar con profe-

sionales especializados en Relaciones Internacionales y de manera más específica, especializados en internacionalización de territorios. No significa que solo se tenga que llevarse a cabo por internacionalistas, pero si considerar tanto para la planificación, como la propia gestión, que es necesario contar con personal formado en las diferentes dinámicas de que hacen a la actividad internacional de gobiernos subnacionales. Por un lado, por la necesidad de contar con un acervo conceptual, teórico y metodológico que permita diagnosticar de manera asertiva las opciones estratégicas que se presentan para la provincia: y por el otro, la necesidad de comprender la creciente complejidad del escenario global y su impacto a nivel territorial. Ambas dimensiones requieren capacidades interdisciplinarias y un conocimiento especializado de alto nivel, y no tratamiento superficial que puede llevar a un diagnóstico parcial, y con ello, a una acción limitada en su potencial y pertinencia.

3. Un proceso de planificación estratégica, así como el desarrollo del plan que emerge debe ser participativo y contar con la representación de los sectores de la sociedad civil afectados, que se supone, son los beneficiarios de la estrategia. Un plan de gobierno no deja de ser una respuesta a intereses económicos y políticos de diferentes sectores. La participación es clave tanto para comprender las necesidades internas y la percepción del contexto externo de los actores involucrados, como para dar legitimidad a las líneas

de acción establecidas. En las experiencias de planificación reseñadas, se propone en diversas ocasiones la creación de consejos o cuerpo colegiados que garanticen la participación de empresas, universidades y organismos intermedios, además, la provincia tiene vasta experiencia en mecanismos horizontales y participativos de gobernanza, que han dado buenos resultados de gestión.

Por último, y a modo de comentario final, hoy el escenario para la provincia de Córdoba es positivo en tanto se posiciona como un actor relevante por sus potencialidades naturales y adquiridas, en un contexto donde los gobiernos subnacionales adquieren poder a nivel global, es considerada como una provincia de alta internacionalización. La dirección que debe tomar una estrategia de largo

plazo, tiene que ver con establecer las bases para una política de gestión externa sostenida, que cuente con los instrumentos y recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas de corto y mediano plazo.

El gobierno provincial, a pesar de su experiencia, no ha desarrollado una estrategia comprehensiva e integral de relaciones exteriores, es decir una visión del lugar que la provincia de Córdoba ocupa en la región y en el mundo, más bien ha sido una gestión reactiva a las demandas y oportunidades que emergen ante distintas coyunturas. Una planificación estratégica amerita pensar la inserción de Córdoba en el nuevo paradigma tecno productivo global y el aporte de la gestión externa al modelo de desarrollo territorial, que contribuya a la competitividad de la estructura productiva, a la creación de puestos de trabajo y el bienestar de la población.

Bibliografía

- Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la Planificación Estratégica*. In Grupo Editorial Lumen Hvmanitan. Lumen-Hvmanitas.
- Baldwin, R. (2016). *La Gran Convergencia. Migración Tecnología y la Nueva Globalización*. Antoni Bosch.
- Calvento, M. (2016). *La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina*. In *Desafíos* (Vol. 28, Issue 1).
- Calvento, M. (2019). *Política internacional subnacional y su medición: debates y propuesta para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina*. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 1–31.
- Calvento, M., & Nicolao, J. (2023). *Manual para la Internacionalización de Gobiernos Locales. Una mirada desde Argentina*. Editorial Teseo.
- Castro, L., & Saslavsky, D. (2009). *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas* (1ra. Edici). Fundación CIPPEC.
- COPEC. (2012). *Inserción de Córdoba en el Mundo*. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- COPEC-SIRI. (2015). *Internacionalización de la Provincia de Córdoba*. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

- Crissi Aloranti, V., & Valinotti, M. F. (2023). Modelo productivo, desarrollo territorial y ODS en localidades de Córdoba, Argentina. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 16(Enero-diciembre), 2–18.
- El-Dessouki, A. (2018). Domestic structure and sub-national foreign policy: an explanatory framework. *Review of Economics and Political Science*, 3(3–4), 102–118.
- Falivene, M. L. (2016). Incursiones de la paradiplomacia en la bioeconomía. El caso de la provincia de Córdoba. *Revista TIP*, 5, 12–26.
- Frieden, J., & Martin, L. (2003). International Political Economy: Global and Domestic Interactions. In H. Milner & I. Katznelson (Eds.), *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 118–146). Norton.
- Iglesias, V. (2008). Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino. In E. Iglesias (Ed.), *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 107–158). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy*. Routledge.
- Lequesne, C., & Paquin, S. (2017). Federalism, paradiplomacy and foreign policy: A case of mutual neglect. *International Negotiation*, 22(2), 183–204.
- OCDE. (2016). *OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina*. OECD Publishing.
- OCDE. (2021). *Un enfoque territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Córdoba, Argentina*.
- Sánchez, N. A., & Trebucq, F. (2023). Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 36, 7–25.
- Schiavon, J. A. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. In *Comparative Paradiplomacy*. Routledge.
- Trebucq, F. (2015). *Ventajas Dinámicas y Promoción de Exportaciones : Aportes a la Estrategia de Internacionalización de la Provincia de Córdoba [Trabajo Final de Graduación]*. Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas.
- Underhill, G. R. D. (2000). State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter-?) discipline. *International Affairs*, 76(4), 805–824.

Hacia la consolidación de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacionalización territorial en Iberoamérica¹

Por Ray Freddy Lara Pacheco²

RESUMEN

A cinco años de la creación de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial -REPIT. El presente ensayo tiene como objetivo principal señalar la importancia de consolidarla como una verdadera comunidad epistémica en Iberoamérica, con la intención de resolver muchos de los retos estructurales y coyunturales en las Relaciones Internacionales.

PALABRAS CLAVE

Comunidad epistémica; Internacionalización territorial; Paradiplomacia; REPIT; Relaciones internacionales

Introducción

Para dar continuidad al ensayo de 2019, se comienza con las conclusiones de éste, donde se situaba que ante la reconfiguración del Estado central y la pluralización de la diplomacia la atención intelectual por parte de universidades, centros de investigación, fundaciones y organismos interna-

cionales ha permitido ampliar el objeto de estudio de los procesos desarrollados desde “el interior” del Estado, poniendo de relieve su vinculación –directa e indirecta– con la esfera internacional. Ello ha devenido en la conformación de una comunidad epistémica en Iberoamérica, definida como “una red de especialistas o profesionales de diversas disciplinas y procedencias (profesores e

¹ El presente ensayo es la actualización–reformulación–continuación del ensayo titulado “Hacia una comunidad epistémica de paradiplomacia e internacionalización territorial” presentado el 1 de octubre de 2019 para el Centro de Investigación de Asuntos Estratégicos Globales <https://ceinaseg.com/hacia-una-comunidad-epistemica-de-paradiplomacia-e-internacionalizacion-territorial/>

² Es doctor en Estudios Internacionales (UPV-EHU). Profesor Investigador Titular en la UdeG, integrante del SNI CONHACYT Nivel 1. Miembro del Comité Ejecutivo de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT).

investigadores, consultores y practicantes, etc.) con reconocida experiencia y competencia en un campo específico, que buscan influir en la instauración de políticas de alcance internacional” (Haas 1992), es decir, “una empresa política, un cumulo de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente por la convicción de que el bienestar humano mejorará como consecuencia de ello” (Haas 1992, p. 3):

con características distintivas donde los integrantes de esta comunidad comparten entendimientos intersubjetivos; tienen una forma compartida de conocer; tienen patrones compartidos de razonamiento; tienen un proyecto político basado en creencias causales compartidas, y el uso de prácticas discursivas compartidas; y tienen un compromiso compartido con la aplicación y producción de conocimiento (Haas 1992, nota 5).

Si se parte de la condicionante que en la actualidad “las RR. II., ya no son un juego de estatus, sino un juego de bienestar” (Suhr 2005, p. 97-98) es importante revisar las nuevas formas de intervención en el medio internacional desde la cotidianidad de los individuos, las cuestiones éticas de los actores internacionales, la influencia para resolver los asuntos globales, etcétera. Durante el proceso de mayor internacionalización de los gobiernos locales y regionales, así como el aporte local a la gobernanza global se comenzó a colaborar en la construcción de

una posible comunidad epistémica, la cual comenzaría en el 2016 en el congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés) en Nueva York, posteriormente en 2018 en Barcelona (*Ver Imagen 1 en página siguiente*).

Teniendo eco en 2019 cuando se realizaba un llamado a ser parte de la comunidad epistémica sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial, donde un grupo de instituciones académicas, investigadores y practicantes del fenómeno decidieron organizar el Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (EEPIT)³ que se llevó a cabo en diciembre en la ciudad de Córdoba, Argentina (Universidad Siglo 21); posterior a la pandemia del COVID-19, en octubre del 2022, se efectuó el 2do EEPIT en Guadalajara (Universidad de Guadalajara), México, y en este 2024 se realizará en noviembre el 3er EEPIT en Foz de Iguazú (Universidad Federal de Integración Latinoamericana), donde a través de cuatro ejes temáticos se discutirán los pormenores de esta subdisciplina de las RR. II. (*Ver Imagen 2 en página siguiente*): (1) Experiencias comparadas del estudio de la Paradiplomacia. (2) Desafíos de la internacionalización territorial para la gestión local y regional. (3) Economía política de la internacionalización territorial. (4) Distintas formas de Paradiplomacia.

Desde la concepción de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial-REPIT se entendía que el fortalecimiento de una comunidad de especialistas

³ Originalmente se llamaría “Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios sobre Paradiplomacia”, y estaba considerado como evento paralelo (side event) al V Foro Mundial de Desarrollo Económico Local (WFLED, por sus siglas en inglés) que se iba a celebrar en septiembre de ese año.

Revisar: <https://5editioncordoba.ledworldforum.org/>

Imagen 1 Afiche para la promoción de las mesas sobre paradiplomacia en LASA 2018.



Fuente Elaboración propia

Imagen 2 Afiches para la promoción de los EEPIT (2019, 2022, 2024)



Imagen 2 Afiches para la promoción de los EEPIT (2019, 2022, 2024) (Cont.)

Nota REPIT, <https://replit.site/>

permitiría, por un lado, otorgarle un mayor rigor científico al estudio de la Paradiplomacia y, por otro, generar vínculos más sólidos con las autoridades locales para la Internacionalización Territorial, en busca de alcanzar procesos más virtuosos de transferencia de conocimiento. La institucionalización de una comunidad a través de encuentros periódicos y el trabajo sistematizado de definir agenda, compartir experiencias, favorecer el debate, el intercambio de ideas, proyectos de investigación y materiales publicados, sin lugar a duda contribuye a realizar mejores aportes por parte de los académicos para entender y explicar una práctica cada vez más común y necesaria en el campo de la gestión regional y local.

El presente ensayo tiene como propósito señalar la importancia de construcción y consolidación de esta comunidad epistémica en Iberoamérica en los últimos cinco años, con la intención de resolver muchos de los retos actuales en la disciplina de las RR. II.

Los retos en las Relaciones Internacionales

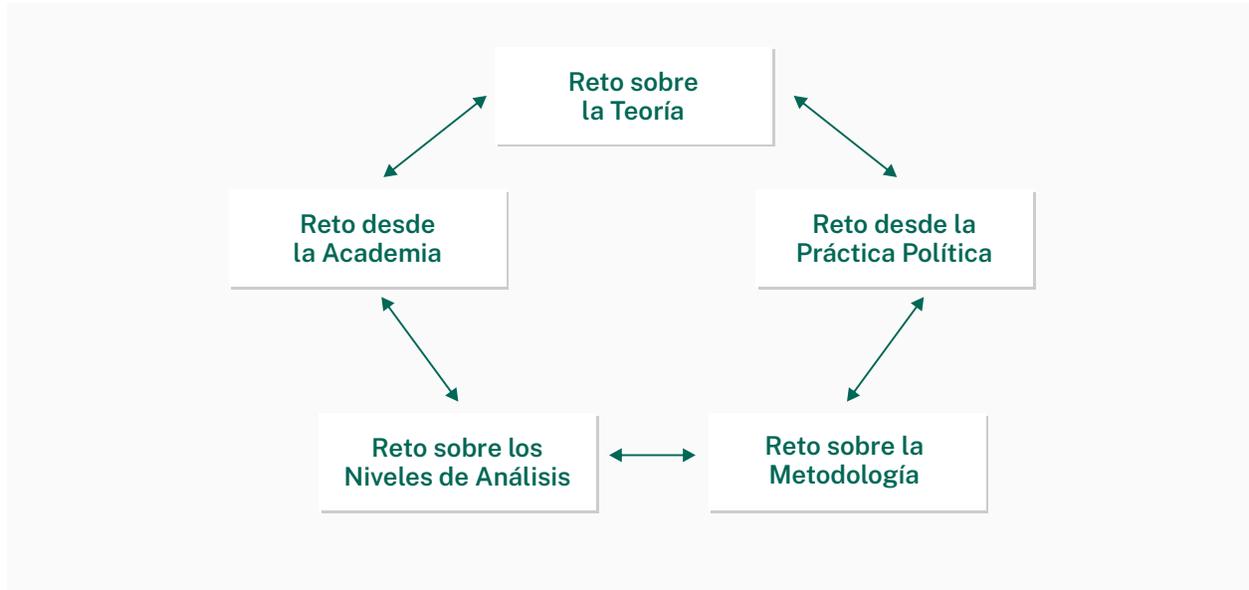
Sin olvidar que los antecedentes primordiales de las RR. II. son mucho más antiguos a través de la Historia Internacional, el Derecho Internacional y la Diplomacia, a 105 años de la Cátedra Woodrow Wilson en Relaciones Internacionales en la Universidad de Gales en 1919 que dio origen a la disciplina. Según Kal Holsti (2005), las RR. II. son un campo de estudio que combina ideas, conceptos y metodologías, donde las verdades y las interpretaciones difieren en función de las perspectivas teóricas y epistemológicas es por ello, que al mismo tiempo siempre han sido un arte, una ciencia y una filosofía.

Esta disciplina a lo largo del tiempo ha ido enfrentando diversos retos para su consolidación, algunos medianamente resueltos y otros no, pero que en los últimos años han tomado demasiada relevancia debido que “la disciplina está dividida, y esto frena el diálogo o lo ausenta y, por tanto, nos llevan a

ignorar importantes avances al otro lado de estas brechas” (Kristensen 2012, p. 33). Sin asignarles un orden de importancia –ya que al final de cuentas están interrelacionados–,

entre los retos determinantes se señalan los siguientes (Lara 2015 y 2019 inextenso) (Gráfico 1):

Gráfico 1 Retos en la disciplina de las RR. II.



Fuente Elaboración propia

Reto sobre la Teoría. Si el propósito de la teoría es “guiarnos hacia aquellas explicaciones que resulten necesarias y suficientes para entender el porqué de dichas acciones” (Mingst 2006, p. 113-114). En los últimos años, se ha promovido la adopción de perspectivas teóricas disidentes a la teoría y al pensamiento racional, el resurgimiento de otras teorías olvidadas por los cuatro debates (1) Realismo-Idealismo, (2) Tradicionalismo-Cientificismo-Behaviorismo, (3) Interparadigmático (Estadistas-Trasnacionalistas | Neorrealismo - Neoliberalismo - Neomarxismo), (4) Racionalismo - Reflectivismo; la reinterpretación de los pensadores clásicos y modernos en las RR.II., la evolución de nuevas perspectivas teóricas desde la gobernanza, la política internacional global, los asuntos globales, la historia, el ensamble y

el surgimiento de perspectivas teóricas fuera del mundo anglosajón, entre otras.

Aunque es importante resolver el problema de la incompreensión que según Holsti (2005) se observa en (1) la falta de percepción mutua a través de prácticas, hábitos, limitaciones institucionales que pueden corregirse mediante una buena comunicación, perseverancia, disponibilidad de fondos, entre otros; (2) conocimiento de lenguas extranjeras (puerta de entrada a fondos y becas, acceso a la información), así como la calidad y cantidad de viajes que fomenten la experiencia directa (tiempo a reflexionar e introspección); (3) cerrazón intelectual (o intolerancia) la más difícil de solucionar, debido a las discrepancias (indispensables para formar entendimiento) versus la incompreensión –o el síndrome del monopolio– de los teóri-

cos con su identidad, valores y vida académica propias que promueven modas pasajeras.

Reto desde la Práctica Política. Como lo indica Celestino del Arenal, “no debemos olvidar que el estudio de las RR. II. es no sólo teorización de la realidad, sino también teoría al servicio de la práctica internacional y, en última instancia, al servicio de la configuración de una sociedad internacional más justa, libre y en paz” (Arenal 1979, p. 195). Las RR. II. tienen la responsabilidad de complementarse con el campo práctico de la política internacional, “la dimensión de lo 'real', o quizás sea más preciso llamarla la del mundo 'no reflexivo'” (Halliday 2006) para ese mismo autor, se aplican a una materia de estudio: “lo real” y “lo concreto en la historia”, la prueba que debe de pasar la teoría reside en su poder explicativo, no en su lejanía teórica (Halliday 2002, p. 49-50).

Reto desde la Academia. La crisis del quehacer de la academia internacionalista “es la narrativa de una disciplina que divide, y que por lo general suele basarse en el mito de que las RR. II. estaban más integradas en otros tiempos, pero hoy estamos divididos en facciones, donde ni nos leemos, ni nos citamos, ni nos respetamos” (Kristensen 2012, p. 47). Algunas posibles soluciones es buscar la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad. Partiendo del supuesto que “la teoría es ineludible; todos los análisis empíricos o prácticos descansan en ella [...] el pensamiento académico incide en los estadistas y tiene un fuerte impacto sobre las políticas públicas” (Keohane y Nye 2005, p. 94).

Con relación a la interdisciplinariedad, “se daría en aquellos casos en que, manteniendo su autonomía, las disciplinas se asocian de un modo contingente en aquellos aspectos

en los que coinciden de forma efectiva, reservándose otras parcelas de su exclusiva competencia” (García Picazo 2012, p. 102). Mientras que “el estudio de lo 'internacional, debe necesariamente reconstruirse según criterios transdisciplinarios. Esa reconstrucción transdisciplinaria permitiría dar cuenta de las nuevas configuraciones o contornos flexibles de 'orden mundial', en tanto ubicables a lo largo del eje local-global” (Petrásh 1998, p. 110). Lo que permitiría el desarrollo de conceptos ensamblados más comprensibles a la realidad actual (interméstico, paradiplomacia, fragementación, glocalización, ciudad global, cooperación competitiva, entre otros) (Lara, 2022).

Reto sobre los Niveles de Análisis. Paloma García Picazo señala que el “medio internacional no tiene más connotación que la de servir de instrumento a quienes investigan asuntos conocidos como 'relaciones internacionales', 'política internacional y/o mundial', la suerte de materias que quepa consignar bajo la rúbrica 'internacional/mundial' (economía, opinión pública, teoría...), o que, siendo ajenas y específicas, reciban un enfoque o perspectiva de nuevo 'internacional/mundial' (género, derechos humanos, conflictos, migraciones, finanzas, etc.)” (García Picazo 2012, p. 18).

La aceptación metodológica de la revisión de los tres niveles de análisis hegemónicos en las RR. II. (Individuo, Estado-nación y Sistema Internacional), la complementariedad del análisis multinivel junto con el de los ejes interpretativos. A final de cuentas todos estamos dentro del medio internacional, y estudiamos los fenómenos que de ahí emanen. Así pues, existen múltiples escalas –o posibles niveles de análisis– para explicar el medio internacional “en la medida en que

aceptemos que las escalas son constituidas y reconstituidas en la dualidad agencia-estructura, la partición entre los niveles local, regional, nacional e internacional es simplemente una herramienta heurística” (Cerro 2004, 206-207), el propio estudio de la paradiplomacia es una respuesta a esta dualidad. Debido a ello, es fundamental la pertinencia de replantearse el concepto de actorness (Luna Pont y Oddone 2021) para redefinir la idea de actor internacional, agente global y asumir un abanico de nuevos fenómenos, así como identificar la importancia del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la Inteligencia Artificial (IA) por parte de los actores emergentes y tradicionales.

Reto sobre la Metodología. Para escribir sobre RR. II. hace falta ser metodológicamente claro y explícito. Esta disciplina no tiene de por sí una metodología específica dentro de las CC. SS. (Viotti y Kauppi 1999). La apropiación de métodos de investigación ad hoc al estudio del Medio Internacional, desarrollar una metodología específica dentro de las CC. SS., y asumir su rol de “lo real”, “lo concreto en la historia” y “su poder explicativo” (Halliday 2002), por ejemplo, el problema de la agencia y la estructura, entendiendo a la agencia como la “capacidad de ser o comportarse como actor” (Grasa 2000) a final de cuentas la importancia reside en situar la agencia del sujeto de investigación, entendiendo su situación dentro de la complejidad de la estructura. A saber,

La misma proyección internacional de los meso gobiernos, exige precisar, además, junto a la dimensión histórica del propio objeto de estudio, tanto las propiedades de los agentes cuya acción nos interesa investigar,

como oportunidades y límites que establece para esa acción el contexto siempre cambiante en que tales actores se hallan inmersos. Una cuestión que impone reflexionar sobre la forma en que habremos de conceptualizar, e investigar, en las RR. II. como en cualquier otro dominio de las CC. SS., la relación entre acción y estructura (Cornago 1996, p. 33).

Debido a ello, estamos en presencia del surgimiento del debate de la observación participante, semi-experimentación y comprobación para contrastar y comparar la realidad y los fenómenos internacionales con la intención de generar unidades de análisis, escenarios y modelos concretos para la obtención de datos con la intención de medir el impacto mediante la prospección. Adoptar el análisis de redes, dar cabida a otras metodologías más reflexivas disponibles en las CC. SS., como la genealogía, la etnografía, la hermenéutica o el análisis arqueológico de Foucault, así como los enfoques relacionales y práctico-teórico de las RR. II., y otras disciplinas. Con ello, inferir que “el valor de una teoría no puede juzgarse sino hasta que ésta se somete a pruebas empíricas” (Hasenclever, Mayer y Rittberger 1999, p. 526).

Paradiplomacia e internacionalización territorial

Uno de los fenómenos que ha tratado de posicionarse como respuesta a estos cinco retos es la Paradiplomacia –como área teórico-metodológica– y la Internacionalización Territorial –como práctica política–. Y como lo hace notar Noé Cornago en conferencia (2019), aunque se cuestiona con frecuencia, la noción de paradiplomacia se refiere a una

de las expresiones más difundidas y reveladoras de las transformaciones contemporáneas de la diplomacia, a saber, el creciente activismo internacional de los gobiernos subnacionales en todo el mundo. Por lo tanto, no existe una definición única y acotada de paradiplomacia, la que generalmente se refiere a las actividades internacionales y las capacidades de política exterior de las unidades políticas subestatales (Wolff, 2007), que a veces incluye ciudades, pero, más comúnmente, se refiere a los gobiernos locales y regionales.

Su estudio ha despertado mucho interés en los últimos años en los países del sur global, aunque desde los setenta este fenómeno ya se estudiaba en Europa y América del Norte. Campo de creciente interés en la investigación de las RR. II. así como de otras disciplinas como la Economía, la Ciencia Política, el Derecho, el Urbanismo, la Sociología, Geopolítica Crítica y las Políticas Públicas; al mismo tiempo que busca influir en los tomadores de decisiones y los grupos de interés locales para impulsar propuestas innovadoras desde el territorio hacia afuera. En otras palabras, “los estudios paradiplomáticos dentro de sus distintas vertientes de interpretación, permiten una nueva mirada a las relaciones internacionales de los actores territoriales al cuestionar el exclusivo poder del Estado y el Gobierno Central para definir la política exterior del país, y con ello abrir nuevas posibilidades de entendimiento entre las sociedades” (Lara 2015, p. 338).

Sobre su contexto. La globalización ha erosionado las fronteras entre política exterior y política doméstica produciendo formas de actividad exterior de unidades subnacionales pues las regiones buscan nuevas oportunidades internacionalmente (Keating 2000).

Es decir, actividades intermésticas, que relacionan y ya no pueden separar lo internacional y lo doméstico (Hocking 1993). Robert Keohane y Joseph Nye detectaron que el Estado-nación estaba siendo eclipsado por actores no territoriales (empresas transnacionales; movimientos sociales, organismos internacionales, organizaciones religiosas). Asimismo, se estaba generando una dinámica de interdependencia multidimensional en temas no sólo políticos, sino económicos, sociales, ecológicos, culturales, etc. a través del aumento exponencial de la diversidad de flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que cruzaban las fronteras internacionales.

En este punto, cabe apuntar que los estudios sobre los Actores No Estatales (Non-State Actors) y sus relaciones transnacionales (Mansbach, et. al. 1976; Merle 1995; Risse-Kappen 1995), incluidos los actores transnacionales (Viotti y Kauppi, 1999; Kan, 2002; Robinson, 2007) son los que han tenido más eco en las RR. II, mientras que los actores mixtos o híbridos como los gobiernos subestatales y/o subnacionales (Rosenau, 1990, 1997; Hocking, 1993) fueron menos estudiados, a pesar de que tienen cualidades asociadas a los actores no estatales y al Estado-nación” (Hocking 1993, p. 46). Basándose en los postulados de B. Hocking y S. Paquin Vanessa Marx señalaba que estos actores “pueden ser condicionados por algunos elementos como la soberanía, territorio y población, como los Estados, y cuentan con características que se asemejan a los actores libres de soberanía, como las ONG, los partidos políticos, etc.” (V. Marx, 2010: 41), pero como lo indica Mónica Salomón tomando las ideas de J. Rosenau, “los gobiernos regionales están 'condicionados por la soberanía' en

mayor medida que los actores locales, con lo que los gobiernos locales son más 'libres de soberanía' que los de nivel intermedio" (Salomón 2007, p. 7).

La única figura de peso en ese momento fue la observación del aumento de las estrategias de vinculación mediante las relaciones transnacionales y transgubernamentales, estas últimas entendidas como los "contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares" (Keohane y Nye 1974) de los distintos Estados, y que en su mayoría actuaban de manera autónoma a su gobierno central. Pero es importante observar, que el transgubernamentalismo no realizó una construcción teórica sobre el relacionamiento internacional a partir de actores subnacionales (Odonne 2015). Así, las actividades de estas subunidades creaban "redes transgubernamentales entre los funcionarios de las sub-unidades estatales de los gobiernos nacionales, las organizaciones y los regímenes internacionales que con frecuencia persiguen su propia agenda, independientemente, si van en contra de las políticas declaradas de sus gobiernos nacionales" (Risse-Kappen 1995, p. 4).

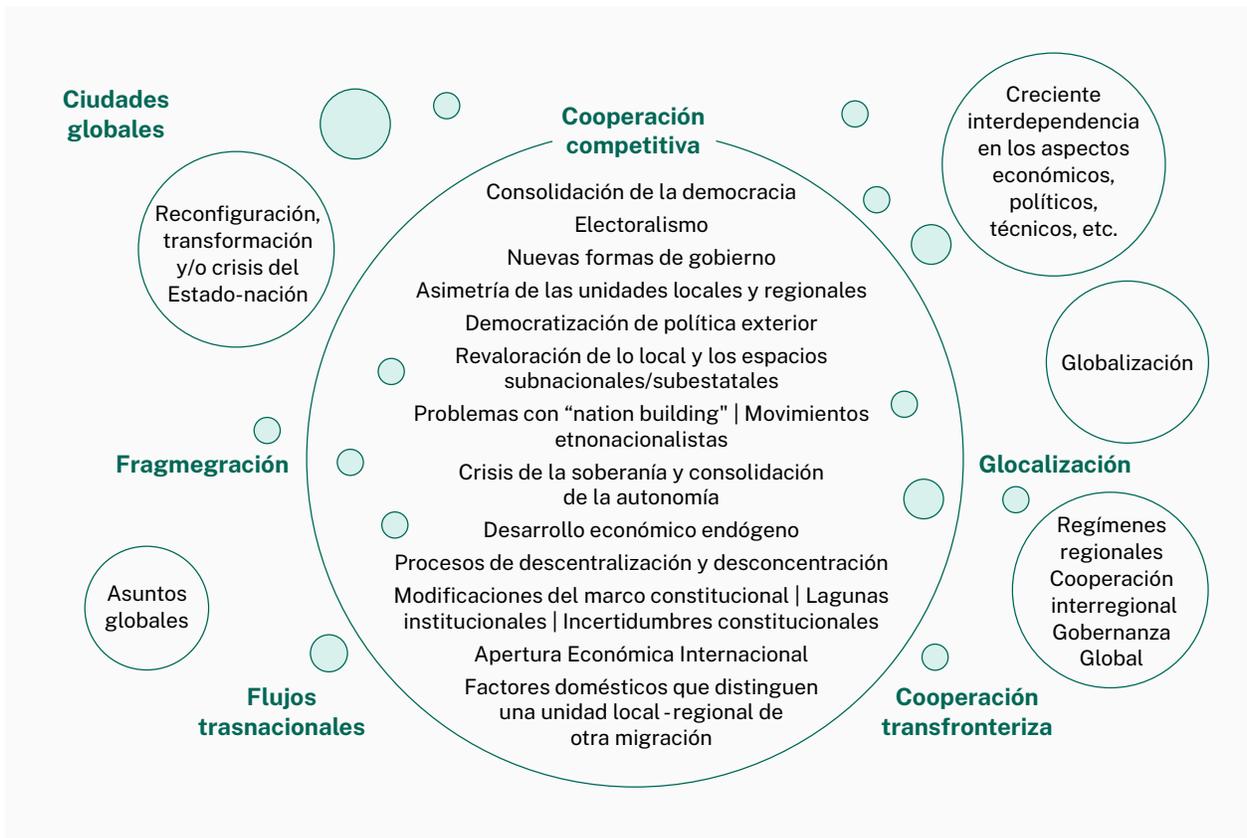
Mientras que los Gobiernos No Centrales (GNC) y sus relaciones transgubernamentales fueron relegadas a estudios secundarios de las RR. II., Stéphane Paquin comenta que "en política comparada y en las RR. II. a menudo se minimiza la importancia de la paradiplomacia de las entidades subestatales, ya que carecen de las cualidades requeridas para ser consideradas como 'verdaderos protagonistas internacionales'" (Paquin 2005, p. 129). A pesar de ello, "el concepto de paradiplomacia se contextualiza en las década del ochenta y el noventa, donde la lógica socioeconómica y político-ideológica esta-

blecía un rol particular para los gobiernos nacionales y subnacionales" (Calvento 2016, p. 306) –que será revisado en el siguiente apartado–, recordando que esta paradiplomacia era asumida como diplomacia paralela (parallel diplomacy), la cual comenzaba a expandirse en varias partes del mundo -en especial en los Estados Federales y descentralizados-.

En este contexto "las unidades subnacionales quedaban definitivamente asumidas como actores relevantes de la política mundial y las relaciones internacionales generadas desde esa escala comienzan a recibir un tratamiento específico y pormenorizado, favorecido por la emergencia de una nueva retórica acerca de lo local y de perspectivas que revisan las concepciones tradicionales de espacialidad y territorialidad que habían limitado la perspectiva disciplinaria de las RR. II. y de las CC. SS. en general" (Luna Pont 2010, p. 55-56). Todo ello debido a una serie de factores coyunturales y determinantes estructurales de orden interno, internacional y dual (*Ver Gráfico 2 en página siguiente.*) a los que Alvarez (2021), los considera como "los debates sobre su razón de ser, es decir, el interés por encontrar las razones que impulsan a los gobiernos no centrales a involucrarse en asuntos externos, y los objetivos que estos persiguen cuando lo hacen, es probablemente el mayor debate en torno a la paradiplomacia".

En el caso latinoamericano, la adopción de este concepto se produjo en el contexto neoliberal de la década de los noventa, donde se potenció el accionar internacional de estos actores (Calvento 2016, p. 305). Y los estudios sobre la paradiplomacia e internacionalización territorial en AL surgieron a principios del siglo XXI, identificado los factores y las

Gráfico 2 Factores y determinantes que llevan a los gobiernos locales-regionales a ser más activos en el medio internacional.



Fuente Elaboración propia

motivaciones que promueven la proyección de éstos GNC, y a su vez permitieron entender que no sólo el territorio que se internacionaliza tiene repercusiones; ya que está claro que la "paradiplomacia amplía el vínculo mundial del país, moderniza el proceso de toma de decisiones de aquella política y, paralelamente, integra el desarrollo de la región a los contextos que están más allá de sus fronteras nacionales" (Miranda 2005 citado por Aranda, Ovando y Corder 2010, 44).

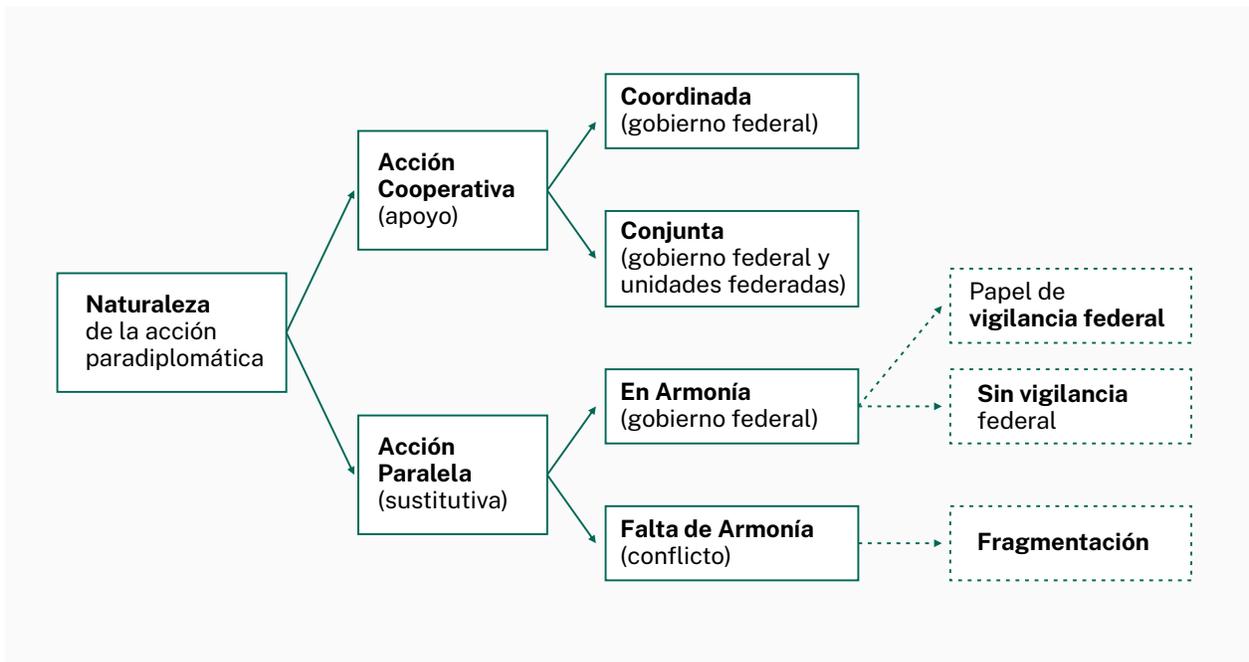
Uno de los temas centrales de la implementación de la internacionalización territorial en AL ha sido entender el nivel de coordinación y control entre el gobierno central y los gobiernos locales-regionales que permitan una adecuada y efectiva política exterior, así

como el posicionamiento de los GNC. Una forma para entender esta dicotomía Panayotis Soldatos desarrolló una tipología de la acción paradiplomática (*Ver Gráfico 3 en página siguiente*).

El problema de la naturaleza de la acción paradiplomática son "las controversias en torno a la noción de 'paradiplomacia' ya que revelan tensiones entre quienes consideran óptima la centralización de la diplomacia y quienes se oponen a ella" (Cornago, 2019). A saber,

Esta desviación percibida de la práctica idealizada, quien sostiene que la paradiplomacia está impulsada por dos fuerzas en competencia: (a) la movilización de gobiernos subestatales y

Gráfico 3 Naturaleza de la acción paradiplomática de los Estados Federales según Panayotis Soldatos.



Fuente Lara 2016, p. 113 a partir de Soldatos 1990, p. 38 (traducción propia).

(b) los intentos de poner límites a su búsqueda de participación internacional por parte del Estado a través de medios legales y políticos. [...] El resultado es la “normalización” de la paradiplomacia, es decir, “un modo de control institucional que reconoce como válida, aunque de mala gana, una práctica por lo demás desviada, mientras que los límites de esa práctica se fijan de inmediato y se monitorean cuidadosamente” (Cornago 2010, p. 34).

En otras palabras, la aceptación de algunas formas de paradiplomacia por parte de los estados es un mecanismo a través del cual limitan su alcance general. (Jackson 2018, p. 3). Y si bien “cada vez más está extendida entre los gobiernos subestatales de AL, su desarrollo no ha sido parejo; mientras algunos se encuentran fuertemente involucrados y comprometidos en temáticas interna-

cionales, otros aún luchan por expresar su voz. (Alvarez y Oddone, 2019, p. 10), observando tres categorías de institucionalización y práctica paradiplomática en los países de esta región al 2024:

- Práctica paradiplomática alta (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México).
- Institucionalizado alto (Argentina, Brasil, México).
- Práctica paradiplomática baja (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay).
- Institucionalizado bajo (Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay).
- Falta de institucionalización (Bolivia, Paraguay, Perú).

En este contexto de reconfiguración del Estado, donde está cediendo espacio de actor global hacia otros espacios territoriales –regiones, comunidades autónomas, länders, provincias, entidades federativas, cantones, departamentos, municipios y las

ciudades–y agentes de cambio–la universidad, comunidades epistémicas, iglesias, empresariado local y la sociedad civil organizada–ha virado la atención intelectual, por parte de diferentes investigadores de Universidades, Centros de Investigación, Fundaciones y Organismos Internacionales constituyendo en AL una red de intercambio de conocimiento que persigue la incidencia en el diseño de políticas públicas a múltiples niveles a través de lo que se entiende como internacionalización territorial.

Sobre el concepto. Una de sus grandes observaciones y críticas a esta subdisciplina de las RR. II., y que en su momento es un tema obviado por los mismos especialistas de la temática es el mismo concepto, ya que “se ha convertido en un término abarca todo (catch-all term) para el fenómeno” (Jackson 2018, p. 3) como lo fue la globalización o ahora con la idea de gobernanza. Kuznetsov lo reivindica como el linaje de la paradiplomacia (2015, p. 25).

Debido a ello, la serie de acepciones como la Microdiplomacia (Microdiplomacy), Diplomacia Constituyente (Constituent Diplomacy), Diplomacia Subnacional (Subnational Diplomacy), Diplomacia Subestatal (Substate Diplomacy), Diplomacia Multinivel (Multilayered Diplomacy), Diplomacia Centrifuga (Centrifugal Diplomacy), Diplomacia Catalítica (Catalytic Diplomacy) Diplomacia Local (Local Diplomacy), Diplomacia Federativa (Federative Diplomacy), Postdiplomacia (Postdiplomacy), Diplomacia Regional (Regional Diplomacy), Política y acción exterior (Foreign Policy - Foreign Action - External

Action), o desde las políticas públicas: “Intérés Local Internacional”, “Política Internacional Subestatal”, “Gestión Internacional Local”, “Política de Acción Exterior”, “Micro diplomacia Global”, entre otras; así como adjetivaciones al mismo término (paradiplomacia identitaria, medioambiental, cultural, indígena, ciudadana) y sus tipologías (paralela, histórica y crítica | ceremonial, monotemática, global, soberana), así que “la mera existencia de estos múltiples términos es indicativa de la pluralidad de procesos que los analistas han intentado captar” (Jackson 2018, p. 3).

La misma evolución del concepto “paradiplomacia” es controvertida, ya que Mariano Alvarez señala había sido utilizado previamente en otras disciplinas y con significados distintos, pero independientemente de ello reconoce y señala las razones para afirmar que es “paradiplomacia” la voz a utilizar (Alvarez 2021)⁴.

Y a su vez permite identificar el cuestionamiento de las relaciones internacionales propias del Estado-nación, ya que desde su concepción el término surgió en el artículo de Rohan Butler en 1961 “Paradiplomacy” en el libro editado por A.O. Sarkissian, *Studies in Diplomatic History and Historiography*. Donde “Ivo Duchacek (1986) revivió la idea de paradiplomacia como una forma de agencia política de las entidades subnacionales. Donde éstos perforan la soberanía (Duchacek, Latouche y Stevenson 1988) de los Estados, priorizando sus intereses particulares a través de conexiones transfronterizas, transregionales y globales” (Acuto 2013, p.

⁴ Se recomienda revisar: Alvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>

8). Y estos perforadores son identificados incluso como categoría de análisis entre los que se destacan los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etnoterritoriales. Los otros perforadores son la oposición y los partidos políticos, los grupos de intereses (stakeholders) y los inmigrantes (Oddone 2018).

Para Duchacek la paradiplomacia eran los contactos de gobiernos federados con naciones distantes, no solo centros de comercio, industriales y culturales, sino también con agencias de gobierno o gobiernos nacionales de otros países. Pero también define protodiplomacia como la acción exterior que compite paralelamente y de forma negativa con la diplomacia del gobierno federal –generalmente con fines de fragmentación– (1986, p. 246-247). Posteriormente refinaría su idea asumiéndola como las actividades trans-soberanas, las actividades internacionales y las actividades transgubernamentales de los Gobiernos No Centrales (GNC) con sus contrapartes transfronterizas, transregionales y globales (Duchacek 1990).

Desde esta óptica, el uso del prefijo para-es en sí mismo controvertido. Fue adoptado, en palabras de Duchacek (1990, p. 32), porque “no tiene un sonido despectivo, pero para expresa con precisión de qué se trata: 'actividades paralelas', a menudo coordinadas, complementarias y, a veces, en conflicto 'a lado, contra' con 'macro-diplomacia' de centro a centro”. A pesar del razonamiento de Duchacek, por un lado, el prefijo connota una forma de subordinación en la que las actividades regionales se asemejan, pero son distintas de las prácticas 'oficiales' de la diplomacia que siguen siendo dominio

exclusivo del Estado (Jackson 2018, p. 3), y por el otro, a pesar de los intentos de aclarar su contenido, la paradiplomacia sigue siendo un concepto particularmente esquivo dado que parece sugerir un deseo de emular la diplomacia oficial y al mismo tiempo afirmar una voluntad distintiva de autonomía política (Cornago, 2019). Y aún más complejo, “el prefijo para-es indicativo para algunos países de una actividad internacional que puede ser considerada ilícita como, por ejemplo, paramilitar, paraestatal, entre otras posibles” (Luna Pont y Oddone 2021, p. 225) de ahí que también se hable de “internacionalización territorial”.

Posteriormente, desde Iberoamérica se entiende a la paradiplomacia como la participación de los GNC (“no estatales”, “meso gobiernos” o “subnacionales”) en las RR. II., a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (Cornago 2000, p. 56). Y que hoy en día en AL sigue siendo la acepción más socorrida por los especialistas y académicos de esta región, tan es así que Alvarez (2021) realiza una reinterpretación de esta definición para ampliar el rango de incidencia teórico-metodológica e implementación en distintos territorios, a saber, “el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores, de forma directa o indirecta, en actividades permanentes o ad hoc, en la persecución de objetivos funcionales”.

Pero la definición que ha permitido entender a la paradiplomacia como un concepto “paraguas” es la promovida por Alexander

Kuznetsov, la cual entiende como las actividades internacionales de los GNC y de Actores No Estatales para promover sus intereses. En la categoría de actores no estatales se incluyen organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales), grupos de interés, asociaciones, entre otros. Asimismo, la paradiplomacia se refiere a la participación o involucramiento de las unidades constituyentes (regiones) de los estados nacionales en asuntos internacionales (Kuznetsov 2015, 3-4). Así, “podemos conceptualizar mejor la multiplicidad de actores y relaciones como un nuevo mundo 'post-diplomático'" (Aguirre 1999). Para nuestra área de estudio:

La expansión de la actividad paradiplomática en AL y su incorporación al campo de estudio de las RR. II., permite la ampliación de éste, incluyendo a nuevos actores, profundizando su complejidad y descentralizando su análisis. Si bien es una temática de reciente incursión en la academia sudamericana (Kuznetsov, 2014) las nuevas tendencias apuntan cada vez más a su expansión (Alvarez y Oddone, 2019, p. 11)

Por lo tanto, entendiendo que “la diplomacia subestatal difiere de otras formas históricas y contemporáneas de diplomacia de actores no estatales en virtud de sus disposición territorial” (Duran 2013, p. 63), es el subcampo de conocimiento de las RR. II. que más ha revisado la dinámica de estos entes a nivel internacional. Es por ello, que la Paradiplomacia ha sido el campo de estudio de acogida de estos actores y sus relaciones, ya que “podría ayudar a que la teoría de las RR. II. vaya asimilando el cambio, incorporando nuevos actores como los gobiernos locales

en sus conceptos” (V. Marx 2010, 39).

Sobre su estudio. Los primeros estudios paradiplomáticos se centraron en la existencia de los diversos propósitos y motivaciones que encausan el estudio de la internacionalización de los GNC -Hans Michelmann las considera como “razones para la paradiplomacia” (1990, p. 299). Teniendo en cuenta que las motivaciones de la actividad internacional de los GNC “necesitan relacionar las fuerzas internas con las internacionales, así como tener en cuenta las interacciones entre ambas [...] la complejidad de esta interacción interna-internacional revela distintas facetas de la participación de los actores en la red de la política mundial” (Hocking 2000, p. 35). Mesa, González, Londoño y Zeraoui (2023) identifican que uno de los análisis existentes sobre la paradiplomacia en AL ha sido “los intereses y motivaciones de los actores subnacionales para el ejercicio de la paradiplomacia” (p. 1417).

Y aunque es importante identificar las motivaciones ya que nos permiten observar, describir y comparar distintos casos no basta con este nivel de análisis para consolidar una subdisciplina. Pero como lo hacen notar Mesa, et al, en AL son los “estudios de caso descriptivos y comparativos en torno la gestión internacional de los actores subnacionales. Algunos, con mayor profundidad que otros, establecen mecanismos para cuantificar y calificar la paradiplomacia, incluso para medir su evolución en diferentes periodos, así como tipologías generales de análisis de este fenómeno” (p. 1417). son los más socorridos por los investigadores latinoamericanos.

Alexander Kuznetsov (2015) al definir a la paradiplomacia señala que la importancia actual es la cuestión práctica y teórica de

este campo de estudio con base en ello identifica las once dimensiones o discursos para analizar la dinámica de la internacionalización territorial⁵. Los estudios principales en AL parten de las dimensiones: Constitucional, Federalista y relaciones intergubernamentales, Estudios de frontera y Relaciones Internacionales, a saber, “el componente regulatorio en torno al ejercicio de la gestión internacional de los actores subnacionales. Toda vez que cada Estado significa un marco regulatorio distinto y en ocasiones flexible donde los actores subnacionales han generado dinámicas de internacionalización sin importar la existencia o no de un marco legal favorable” (Mesa et al 2023, p. 1417).

Con base en ello, y para fines de este ensayo las discusiones presentadas por autores y estudios latinoamericanos nos muestran ciertas generalidades. Por un lado, desde la aparición de la temática en América Latina (Alvarez y Oddone, 2019, p. 10):

- El número de académicos y académicas, así como profesionales (practitioners) dedicados a la temática ha crecido considerablemente,

- de igual forma lo han hecho los programas de estudio e instituciones dedicadas a la internacionalización de los gobiernos no centrales.
- Pero si bien la práctica y teoría paradiplomática latinoamericana ha cerrado parte de la brecha que mantenía con la norteamericana y europea, aún dista camino por recorrer. Sobre todo, en cuanto a la experiencia práctica, a partir del sostenimiento financiero y continuo de las diferentes estrategias de internacionalización.

Por el otro lado, los recientes avances en el estudio de la paradiplomacia en AL muestran: El interés creciente por este objeto de estudio, así como la incorporación de nuevas perspectivas que confluyen en una mejor comprensión y descripción de la acción internacional de GNC. Distintos investigadores encuentran en las crecientes experiencias de internacionalización de GNC en la región, el conocimiento empírico para profundizar sus análisis. (Luna Pont y Oddone 2021, p. 241-242).

Propuesta teórico – metodológica desde la idea paradiplomática en AL

Dimensiones Discursos para el estudio de la paradiplomacia (Kuznetsov 2015)	(1) Constitucional	(7) Seguridad y geopolítica
	(2) Federalista y relaciones intergubernamentales	(8) Economía global
	(3) Nacionalismo	(9) Medio ambiente
	(4) Relaciones Internacionales	(10) Diplomacia
	(5) Estudios de frontera	(11) Separatismo
	(6) Globalización	

⁵ Se recomienda revisar: Kuznetsov, A. (2015). The eleven dimensions of paradiplomacy discourse. In Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs (pp. 50-99). Routledge.

<p>Aproximaciones principales al análisis de la paradiplomacia en AL o enfoques de acuerdo con su nivel de análisis (variables) (Luna Pont y Oddone 2021; Oddone y Luna Pont 2019; Oddone 2016, 2019; Luna Pont 2011, 2010).</p>	<p>(1) Actor Internacional. Cómo actúan los GNC en la arena internacional más centrados en su emergencia y reconocimiento como tales, que en la ponderación de su actorness.</p> <p>(2) Desarrollo Territorial. Aquellos donde la variable dependiente es la política y la gestión internacionales subnacional aparece tratada como expresión de cambios operados en ese ámbito.</p> <p>(3) Política Exterior a través de los procesos de la toma de decisiones. Donde la variable dependiente es la política exterior y el accionar internacional subnacional es abordado como expresión de cambios en este ámbito, así como lo que es propio de la política exterior de los Estados y del accionar internacional subnacional.</p> <p>(4) Integración Regional. Un tratamiento diferenciado merece aquellos estudios cuya variable dependiente son los procesos de integración regional que incorporan al análisis la dimensión subnacional.</p> <p>(5) Gobernanza Translocal. Donde el acento analítico no está colocado en la naturaleza de la paradiplomacia sino esencialmente en la relación global-local</p>										
<p>Enfoques de investigación (Cornago 2019)</p>	<table border="0"> <tr> <td>(1) Descriptivo</td> <td>(6) Sectorial</td> </tr> <tr> <td>(2) Comparativo</td> <td>(7) Asesoramiento sobre políticas</td> </tr> <tr> <td>(3) Legal</td> <td>(8) Histórico</td> </tr> <tr> <td>(4) Explicativo</td> <td>(9) Crítico</td> </tr> <tr> <td>(5) Evaluación de políticas</td> <td>(10) Etnográfico discursivo</td> </tr> </table>	(1) Descriptivo	(6) Sectorial	(2) Comparativo	(7) Asesoramiento sobre políticas	(3) Legal	(8) Histórico	(4) Explicativo	(9) Crítico	(5) Evaluación de políticas	(10) Etnográfico discursivo
(1) Descriptivo	(6) Sectorial										
(2) Comparativo	(7) Asesoramiento sobre políticas										
(3) Legal	(8) Histórico										
(4) Explicativo	(9) Crítico										
(5) Evaluación de políticas	(10) Etnográfico discursivo										
<p>Tipología para el estudio de la paradiplomacia (Lara 2015)</p>	<p><i>Paradiplomacia.</i> Cuestión normativa como diplomacia paralela en armonía con la política exterior del Estado;</p> <p><i>(Para)diplomacia.</i> Como fenómeno histórico promotor de lo que se entiende como diplomacia, es decir, los fenómenos primigenios (proto)diplomáticos que la originaron;</p> <p><i>Para-diplomacia crítica,</i> la cual se ha convertido en un mini laboratorio para la diplomacia experimental, la cual incluye a otros actores más allá que los gobiernos locales, otras disciplinas y metodologías más allá de las RR. II.</p>										

Tipología de la paradiplomacia paralela
(Tavares 2016)

Ceremonial que puede estar más dirigida por la imagen que por el contenido o en otras palabras más por la cordialidad que por el pragmatismo;

Monotemática (single-themed) algunas ciudades y regiones tienen un mayor alcance, a pesar de que la política exterior del país contenedor puede estar dictada por otra diversidad de cuestiones;

Global, el adjetivo “global” se usa aquí tanto en un sentido funcional como geográfico. Una agenda mucho más amplia debido al tamaño de los territorios son monovocales y tienden a participar en los debates internacionales y asuntos globales;

Paradiplomacia soberana, la paradiplomacia no es una causa sino una consecuencia de la estatalidad, lo que ha provocado que ciertos territorios busquen nuevas formas de autonomía hasta el punto de la protodiplomacia (p. 37).

Una comunidad epistémica de paradiplomacia e internacionalización territorial en consolidación

Como lo hace notar Cornago, finalmente, a pesar de las controversias que suscita con frecuencia, la “paradiplomacia” es ahora un campo de estudio vibrante en todo el mundo (Cornago, 2019). En los últimos veinte años AL se ha convertido en el espacio donde más se ha escrito de este tema, el cuestionamiento en lo general es identificar si es una ¿moda? Como en tantos estudios reflejados en los cuatro debates de las RR. II., una ¿novedad académica? después de treinta años de ser revisada en Europa y Norteamérica, una ¿práctica política? respuesta de los GNC al incertidumbre de los gobiernos centrales latinoamericanos de no ser capaces de afrontar las nuevas realidades del medio internacional, o una ¿reivindicación? De observar los fenómenos internacionales más allá del estatocentrismo y revisarlos

desde posturas territorialistas y regionalistas, no estatocéntricas (non-state-centric thinking) y ubanocéntricas (urbacentric).

¿Pero por qué en América Latina (AL) crear una comunidad epistémica de este tipo? Son varios los fenómenos que nos permiten respuestas concatenadas del origen de ésta, una primera respuesta es lo tardío del arribo del estudio en las aulas latinoamericanas que ofertan pregrados y posgrados en RR. II., la misma academia de la región que consideraba a la Paradiplomacia –y en muchos países de AL, aun la entienden así– como un estudio residual o focalizado a ciertas temáticas y fenómenos ad hoc a pesar que desde la práctica política se observan casos relevantes de los territorios y su internacionalización en el medio internacional como lo fue en los ochentas con la Secretaría Especial de Asuntos Internacionales del estado de Río Grande del Sur en Brasil, o las provincias argentinas de Santa Fe o Córdoba y la entidad federativa de Jalisco en México durante

los noventa, o a principios del siglo en Colombia con la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, y que todo ello provocaría el análisis de esta dinámica.

Esto genera una segunda respuesta, la cual radica en el proceso de internacionalización de los todavía considerados “nuevos” actores internacionales de carácter territorial, los cuales plantean un desafío clave para los hacedores de políticas públicas –práctica política– y los investigadores de CC. SS. –reflexión teórico-metodológicas–, constituyéndose en un tema de análisis fundamental en la disciplina de las RR. II. La complejidad de la temática puede tornarse aún mayor al considerar la composición de los actores territorializados (sociedad civil organizada, empresariado local, universidades, comunidades epistémicas, iglesias, movimiento sociales, entre otros), así como los gobiernos locales. Por lo tanto, la diplomacia, durante tanto tiempo enunciada en singular, ha de enunciarse ahora en plural –plural diplomacias– (Cornago 2013).

En todo caso, esa pluralización de la diplomacia es la expresión de una nueva situación de creciente pluralismo y complejidad social global en la que una plétora de nuevos agentes sociales reclama, con mayor o menor fortuna y legitimidad, el derecho a jugar sus propias cartas en el medio internacional, desbordando las prácticas, instituciones y discursos (Cornago 2017, p. 90) de la diplomacia tradicional. Y con ello, se lee inextenso con Noé Cornago una tercera respuesta:

- Las disputas sobre fronteras, así como el nacionalismo y el autoritarismo político en AL impidieron por décadas –particularmente desde mediados del siglo XIX hasta finales del siglo XX–, tanto la

emergencia de gobiernos regionales poderosos como la fluidez de lazos socioeconómicos y culturales transfronterizos necesarios para que esa pluralización de la diplomacia prosperara.

- Las dictaduras, los gobiernos de partido único y populistas en la región mostraron durante mucho tiempo preferencia por la centralización del poder, la militarización de las fronteras y una forma de nacionalismo geopolítico autoritario –y complacido en la creación de hostilidad mutua– que era difícilmente compatible con ninguna forma considerable de subsidiariedad administrativa o transnacionalismo social.
- No obstante, las transiciones a la democracia, así como los esfuerzos renovados para impulsar la integración económica regional bajo modelos como el de Mercosur o la Comunidad Andina, el TLCAN ahora TMEC en América del norte, han favorecido diversos procesos de descentralización a lo largo del subcontinente que en la actualidad se hacen visibles también en el sistema diplomático
- En este nuevo contexto estructural los mismos gobiernos locales y regionales han empezado a experimentar con diferentes modalidades de diplomacia subestatal, como una herramienta de cooperación transfronteriza e interregional en ámbitos como la promoción del comercio, el turismo y las inversiones, pero también en los campos de la educación, salud, gestión medioambiental, o la mejora de infraestructuras físicas y tecnológicas (2016, p. 26-27)

(cursivas del autor).

Con base en estas posibles respuestas, entendemos a Nahuel Oddone (2019) cuando señalaba que en AL existe un esfuerzo colectivo por constituir una comunidad epistémica que estudia la paradiplomacia e incide en la internacionalización territorial. Pero ¿qué tan consolidada esta? Ya que se asume la importancia de “generar una mayor masa crítica de conocimiento académico, sustentado en una red consolidada de investigadores, articulados éstos en una comunidad epistémica regional, capaz de dar explicaciones y extraer conclusiones respecto al desarrollo diferenciado de la paradiplomacia en las distintas regiones de los países” (Alvarez y Oddone 2019, p. 11).

No hay que olvidar lo que Emanuel Adler y Peter Haas señalan que, al responder a la creación de este tipo de comunidades, a saber

Estudiar las ideas de las comunidades epistémicas y su impacto en las políticas concretas significa sumergirse en el mundo interior de la teoría de las RR. II. y borrar las fronteras artificiales entre la política internacional y la doméstica, iluminando así la dinámica existente entre estructura y elección”, [y recordar que estas] “no son tanto un ‘nuevo’ actor internacional o unidad de análisis como un vehículo para el desarrollo de premisas teóricas intuitivas acerca de la articulación de la interpretación y la elección colectiva. Su enfoque de las comunidades epistémicas es, de hecho, ‘metodológicamente pluralista’”. (Adler y Haas 2009, p. 146).

Con base en ello, y lo descrito en el presen-

te ensayo, a cinco años de la creación de la REPIT no se ha consolidado como una comunidad epistémica, sino como una comunidad de aprendizaje que tiene la capacidad de generar conocimiento estratégico mediante la socialización de ideas y experiencias individuales por medio de espacios propios (sitios web -publicaciones varias -webinars), eventos temporales y permanentes, los cuales sirven para compartir los estudios, las investigaciones y actividades profesionales, y así alcanzar una base común de conocimiento tácito que permite externalizar las ideas y ser entendidas y compartidas por todos, para poder incidir en el campo de la práctica política.

La aspiración de la REPIT en los siguientes años es tratar de funcionar como una red de cooperación internacional, mediante un trabajo colaborativo e independiente con otras redes y grupos de investigadores en el mundo con la intención de buscar soluciones a muchos de los retos de las RR. II., y más en temas que son desarrollados por la paradiplomacia y la internacionalización territorial, entendiendo que este tipo de redes se definen como “asociaciones de interesados que tiene como objetivo la consecución de resultados acordados conjuntamente a través de la participación y la colaboración mutua (Sebastian 2000, p. 97), así como aspirar a ser una organización de la sociedad civil para incidir políticamente, y asumir “un papel central en el fortalecimiento de la democracia por su contribución a la ciudadanía activa ejercida principalmente a nivel nacional y subnacional” (Freres 2001, p. 51).

Referencias

- Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy, the Urban Link*. Routledge.
- Adler, E. y Haas, P. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo (conclusión). *Relaciones Internacionales, GERI – UAM*, (12), 145-19.
- Alvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26. <https://oi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>
- Alvarez, M., y Oddone, N. (2019). La creciente importancia de la paradiplomacia en américa latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras. *Aldea Mundo*, 24(47), 8-13.
- Aranda, G., Ovando, C., y Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, 42(165):33-73.
- Borja, A. (comp.) (2005). *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. CIDE.
- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 297-334
- Cornago, N. (2019, 4 de diciembre). Diplomacias plurales como elementos de una construcción de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacionalización territorial (Conferencia Magistral). En F. Trebucq, M. Alvarez, V. Avila, R. F., Lara, J. Niño, N. Oddone (eds) (2020). *Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (memorias)*. Editorial CEIC.
- Cornago, N. (2017, julio). Diplomacias plurales: nuevas prácticas, instituciones y discursos. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)*.
- Cornago, N. (2016). Diplomacia como heterología: pluralismo social y múltiples mediaciones institucionales en la frontera. En S. González, N. Cornago y C. Ovando (Eds.) *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos* (pp. 17-45). RILEditores.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Martinus Nijhoff Publishers.

- Cornago, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy* 5(1-2), 11-36.
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa, y M. Keating (coords.). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Marcial Pons.
- Cornago, N. (1996). La proyección internacional de los meso gobiernos y la teoría de las relaciones internacionales: aproximación general y marco teórico (Capítulo 2) en *Acción exterior y paradiplomacia: la proyección internacional de los meso gobiernos* (pp. 21-46), Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- (Del) Arenal, C. (1979). La teoría de las relaciones internacionales en España. *International Law Association* (Sección Española).
- (Del) Cerro, G. (2004). Ciudades y globalización: un enfoque teórico. *Revista Española de Sociología*, (4),199-218.
- Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. Westview.
- Duchacek, I. (1990). Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In H. Michelmann & P., Soldatos (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 1-32). Oxford University Press.
- Duchacek, I., Latouche, D. & Stevenson, G. (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations: Transsovereign Contacts of Subnational Governments*. Greenwood Press.
- Duran, M. (2013). Sub-state diplomacy as a motor of reterritorialization? The case of the Mediterranean region Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen: Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen.
- García Picazo, P. (2012). *La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Tecnos.
- Grasa, R. (2000). Globalització, sobirania i interdependencia. En E. Fossas (ed.). *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya* (pp. 215-245). Proa.
- Freres, C. (2001). Las organizaciones cívicas y los académicos en las relaciones Unión Europea-América. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (54/55), 49-64.

- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Kristensen, P. M. (2012). Dividing Discipline: Structures of Communication in International Relations. *International Studies Review*, (14), 32–50.
- Halliday, F. (2006). *Las Relaciones Internacionales y sus debates. Informe (documento de trabajo)*. Madrid, Centro de Investigación para la Paz.
- Halliday, F. (2002). *Las Relaciones Internacionales en un Mundo en Transformación. La Catarata*.
- Hasenclever, A., Mayer, P. & Rittberger, V. (2000). Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies*, 26(1), 3-33.
- Hocking, B. (2000). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones (pp. 29-54)*. Marcial Pons.
- Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy, Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. St. Martin's Press.
- Jackson, T. (2018) *Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy*. *Geography Compass*, 12(2), 1-11.
- Jones, A. (comp.) (2005). *Política Mundial: cambio y conflicto, Ensayos escogidos de Kal Holsti*. CIDE.
- Kan, H. (2002). *Actors in World Politics*. in M., Sekiguchi (ed.) *Government and Politics Vol. II, Encyclopedia of Life Support Systems*. UNESCO-Eolss Publishers.
- Keating, M. (2000). *Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*. En F. Aldecoa, y M. Keating (coords.). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones (pp. 11-28)*. Marcial Pons.
- Keohane, R. & Nye, J. (1974). *Transgovernmental Relations and International Organizations*. *World Politics*, (27), 39-62.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Lara, R. F. (2022). *La cooperación competitiva como contexto de inserción en el medio internacional de las ciudades*. En *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia) Núm. especial*, 82-91. Versión electrónica. <https://paradiplomacia.org/revista/22022022180453>
- Lara, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las Relaciones Internacionales*. Editorial

CUCEA-UDEG.

- Lara, R. F. (2016). Recuento de la naturaleza de la acción paradiplomática en México. En S. González, N. Cornago y C. Ovando (Eds.) *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos* (pp. 111-160). RILEditores.
- Lara, R. F. (2015). *La Construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. Los casos de Ciudad de México, Singapur y Bilbao. Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), Bilbao, España.*
- Luna Pont, M. (2011). Las Relaciones Internacionales subnacionales desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 64-83.
- Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales. En M. Martín y N. Oddone (Comps.). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 71-78). UIM.
- Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de actorness. *OASIS*, (33), 223-245. <https://doi.org/10.18601/16577558.1133.12>
- Ferguson, Y. & Mansbach, R. (2008). *The Web of World Politics* (1976). In Y. Ferguson, & R. Mansbach. *A World of Politics, Essays on Global Politics* (pp. 85-103). Routledge.
- Marx, V. (2010). Las ciudades y su inserción política en las relaciones internacionales. En M., Martín y N. Oddone. *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 25-47). UIM
- Merle, M. (1995). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza Editorial.
- Mesa, J. C., González, C., Londoño, G. y Zeraoui, Z. (2023). Paradiplomacia como acción internacional del territorio: precisión conceptual y formas de abordaje en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(104), 1405-1421.
- Michelmann, H. (1990) Conclusion. In H. Michelmann, & P. Soldatos. *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 299-315). Oxford University Press.
- Milani, C., y Ribeiro, M. (2010), *Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de 'gestión internacional*

- local. Geopolítica(s), 1(1), 23-40.
- Mingst, K. (2006). Fundamentos de las relaciones internacionales. CIDE.
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre Paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En F. Enríquez (Coord.). Paradiplomacia y desarrollo territorial (pp. 67-103). Flacso.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. Revista relaciones internacionales, 89(2), 47-81.
- Oddone, N. (2015). La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el Mercosur (2003-2013): Una aproximación teórica y práctica. Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), Bilbao, España.
- Oddone, N., y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. Revista Relaciones Internacionales, (92.2), 77-107.
<https://doi.org/10.15359/ri.92-2.4>
- Paquin, S. (2005). Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? Revue internationale de politique compare, 12, 129-142.
- Petráš, V. (1998). De lo internacional a lo global. Reconstruyendo los estudios internacionales en los tiempos de post-internacionalización: aportes para el tercer debate. (Documento de trabajo). Núm. 91.
- Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial – REPIT.
<https://repit.site/>
- Risse-Kappen, T. (ed.) (1995). Bringing transnational relations back in non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge University Press.
- Robinson, J. (2007). Actores transnacionales y el Estado. Afinidades electivas. En F., Pisani, N., Saltalamacchia, A., Tickner y N. Barnes (coords.) Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos (pp. 93-120). ITAM-MAP.
- Rosenau, J. (1997) Along the domestic-foreign Frontier, Exploring governance in a turbulent world. Cambridge University Press.
- Rosenau, J. (1990). Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton University Press.

- Salomón, M. (2007, mayo). La Acción Exterior de los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores. Ponencia en el Primer Encuentro Nacional da ABRI Política Externa, Belo Horizonte.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors. In H. Michelmann, & P. Soldatos. Federalism and international relations: the role of subnational units (pp.33-53). Oxford University Press.
- Suhr, M. (2005). Robert O. Keohane: a contemporary classic. In Neumann, I. & Wæver, O. The Future of International Relations, Masters in the Making? (pp. 96-128). Routledge.
- Villarruel, D. (2010). Paradiplomacia. La actividad internacional del Gobierno del Estado de Jalisco. Universidad de Guadalajara
- Viotti, P. & Kauppi, M. (1999). International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism and Beyond. Allyn & Bacon.
- Wolff, S. (2007). Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. The Bologna center journal of international affairs, 10, 141-154.
- Zanettini, M. (2012). Resignificando los conceptos de “soberanía” y “diplomacia”. Los gobiernos subnacionales como nuevos actores del sistema internacional. El desafío de la “micro diplomacia global”. Revista on-line de la Maestría en Estudios Latinoamericanos FCPyS UNCUIYO.

Revista Brumario

Artículos de investigación

Tendencias y Desafíos en la Integración de la Paradiplomacia y el Nearshoring: Perspectivas para el Desarrollo Regional en América Latina

Por Darío Luis Candellero¹ y José Poncio²

RESUMEN

El presente artículo investiga la convergencia entre la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina destacando cómo estas estrategias pueden impulsar el desarrollo económico regional. La paradiplomacia, entendida como la participación de entidades subnacionales en relaciones internacionales, y el nearshoring, que implica la reubicación de procesos de negocio más cerca de los mercados finales, son tendencias crecientes que ofrecen oportunidades significativas para las economías latinoamericanas. El análisis aborda cómo estas estrategias pueden ser utilizadas para superar desafíos estructurales, atraer inversiones extranjeras y fomentar la innovación y el desarrollo sostenible en la región. Se exploran casos específicos en países como México, Brasil, Colombia y Argentina, evaluando tanto las oportunidades como los desafíos que enfrentan en este contexto. El artículo concluye con recomendaciones para la formulación de políticas que maximicen los beneficios de estas tendencias, promoviendo un entorno político y económico estable que potencie el papel de América Latina en el escenario global.

PALABRAS CLAVE

Paradiplomacia; Nearshoring; América Latina; desarrollo económico; inversión extranjera; Innovación; política económica; Comercio Internacional

ABSTRACT

This article investigates the convergence between paradiplomacy and nearshoring in Latin America, highlighting how these strategies can drive regional economic development. Paradiplomacy, understood as the involvement of subnational entities in international relations, and nearshoring, which involves relocating business processes closer to final markets, are emerging trends offering significant opportunities for Latin American economies. The analysis addresses how these strategies can be used to overcome structural challenges,

¹ Licenciado en Economía (UNC-FCE)-Universidad Siglo 21

² Licenciado en Administración (UNC)- Profesor Siglo 21

attract foreign investment, and foster innovation and sustainable development in the region. Specific cases in countries like Mexico, Brazil, Colombia, and Argentina are explored, evaluating both the opportunities and challenges they face in this context. The article concludes with recommendations for policy formulation that maximize the benefits of these trends, promoting a stable political and economic environment that enhances Latin America's role on the global stage.

KEYWORDS

Paradiplomacy; nearshoring; Latin America; economic development; foreign investment; innovation; economic policy.

Introducción

En el contexto actual de globalización económica y competitividad internacional, América Latina enfrenta el reto de identificar nuevas estrategias para impulsar su desarrollo económico regional. En este escenario, la paradiplomacia y el nearshoring se perfilan como tendencias clave que pueden desempeñar un papel fundamental en la transformación económica de la región. La paradiplomacia, entendida como la participación internacional de actores subnacionales, como gobiernos locales y regionales, permite a estas entidades interactuar directamente con actores internacionales para fomentar el desarrollo local a través de acuerdos marco, convenios culturales, facilitación de inversión extranjera directa o diferentes modos de cooperación entre una región de un país en particular y otra región o país extranjero. El término "paradiplomacia" fue acuñado por el politólogo canadiense Ivo Duchacek en la década de 1980. Duchacek utilizó este término para describir las actividades de gobiernos provinciales o locales con el propósito de lograr una proyección internacional de sus representados. Mas tarde, encontramos al autor Panayotis Sol-

datos contribuyendo al desarrollo teórico y práctico del concepto

Por otro lado, el nearshoring se comienza a utilizar como estrategia diferencial al ya conocido offshoring, que había tenido auge entre los 70 y los 90. Este concepto se refiere a la estrategia opuesta al offshoring, e implica la localización de procesos productivos, proveedores u otros actores de una cadena de valor, con mayor cercanía a los mercados de consumo. Esta estrategia otorga una ventaja competitiva a países latinoamericanos frente a los asiáticos, habida cuenta de su proximidad a grandes centros de consumo como lo son EEUU, Canadá y Europa. Esta estrategia de Nearshoring muestra los beneficios que implica una configuración de proximidad de la red de suministros, permitiendo reducción de tiempos, costos e incrementando su confiabilidad, lo que significa una gran oportunidad para las economías latinoamericanas de atraer inversiones extranjeras y desarrollar sus cadenas logísticas.

La interacción entre la paradiplomacia y el nearshoring presenta un potencial significativo para América Latina, ya que ambas estrategias pueden complementar los esfuerzos de desarrollo regional al generar

empleos, transferir conocimientos y fomentar la innovación. La paradiplomacia permite que las regiones y ciudades latinoamericanas establezcan relaciones directas con empresas y gobiernos extranjeros, facilitando la atracción de inversiones y la cooperación internacional. Al mismo tiempo, el nearshoring puede ayudar a las economías locales a integrarse más estrechamente en las cadenas de suministro globales, aprovechando las ventajas geográficas y logísticas de la región.

El objetivo de este artículo es investigar cómo la integración de la paradiplomacia y el nearshoring puede contribuir al desarrollo económico de América Latina. Se busca comprender las dinámicas de estas dos tendencias, explorar su convergencia y evaluar sus impactos potenciales en el desarrollo regional. Además, se examinarán los desafíos y oportunidades que presentan, proporcionando una visión fundamentada y actualizada sobre este tema relevante.

Para lograr esto se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo pueden la paradiplomacia y el nearshoring interactuar para fomentar el desarrollo económico en América Latina? ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan estos procesos y cómo pueden superarse? ¿Qué ejemplos exitosos existen en la región que puedan servir de modelo para otras localidades? Mediante un enfoque que combina el análisis teórico y empírico, este estudio pretende contribuir al conocimiento existente y ofrecer insights valiosos para formuladores de políticas, líderes empresariales y académicos interesados en el futuro económico de la región.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: primero, se presenta un marco teó-

rico que define y contextualiza los conceptos de paradiplomacia y nearshoring, seguido por una revisión de la literatura relevante. Luego, se describe la metodología utilizada para recopilar y analizar los datos, que incluyen estudios de caso y análisis de datos empíricos. A continuación, se presentan los resultados del análisis, destacando los principales hallazgos sobre la interacción entre paradiplomacia y nearshoring en América Latina. Finalmente, se discuten las implicaciones de estos resultados para el desarrollo regional y se ofrecen recomendaciones para políticas públicas y estrategias empresariales.

En resumen, este artículo busca arrojar luz sobre la manera en que la paradiplomacia y el nearshoring pueden ser integrados como herramientas estratégicas para promover el desarrollo económico en América Latina, ofreciendo una nueva perspectiva sobre cómo estas tendencias pueden ser aprovechadas de manera efectiva para impulsar el crecimiento y la competitividad en la región.

Marco Teórico

Paradiplomacia

La paradiplomacia se refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales, como los Estados, provincias y municipios, para establecer relaciones diplomáticas y acuerdos internacionales de manera autónoma. Esta práctica permite a las entidades locales involucrarse directamente en asuntos internacionales que afectan sus intereses, tales como el comercio, el medio ambiente y la cultura. Según Lecours (2008), la paradiplomacia es una forma de diplomacia descentralizada que permite a las regiones tener un rol activo en el escenario global, aprove-

chando sus especificidades y recursos locales para atraer inversiones y fomentar el desarrollo.

La paradiplomacia, como un fenómeno creciente en las relaciones internacionales, ha permitido que actores subnacionales, como gobiernos regionales y locales, participen activamente en la diplomacia global. Este enfoque descentralizado de la diplomacia responde a la necesidad de abordar cuestiones que son específicas de las regiones, como el desarrollo económico, la cooperación técnica y la sostenibilidad ambiental. Según Aldecoa & Keating (1999), la paradiplomacia ofrece a las regiones la posibilidad de actuar como "actores autónomos" en la escena internacional, lo que les permite explotar sus ventajas comparativas y establecer alianzas estratégicas que beneficien sus economías locales.

En América Latina, la paradiplomacia ha sido utilizada como una herramienta para superar barreras estructurales y burocráticas impuestas por los gobiernos centrales. Las regiones con características particulares, como una rica diversidad cultural o recursos naturales abundantes, pueden atraer turismo, establecer convenios de cooperación técnica y fomentar el intercambio cultural. Además, la paradiplomacia puede facilitar el acceso a financiación internacional para proyectos locales, mejorando así la infraestructura y la calidad de vida de sus habitantes.

La paradiplomacia no solo amplía las oportunidades económicas, sino que también juega un papel crucial en la política exterior subnacional al permitir que las regiones desarrollen agendas específicas que reflejen sus intereses y necesidades únicas. Esto es particularmente relevante en el contexto

latinoamericano, donde las disparidades económicas y sociales entre regiones pueden ser significativas. La paradiplomacia ofrece una vía para que las entidades subnacionales impulsen proyectos que promuevan la inclusión social, el desarrollo sostenible y la innovación tecnológica. Por ejemplo, regiones con una rica biodiversidad pueden desarrollar acuerdos internacionales para la conservación ambiental y el ecoturismo, generando así ingresos y protegiendo sus recursos naturales.

Además, la paradiplomacia fortalece la democracia local al involucrar a actores no estatales en el proceso de toma de decisiones internacionales. Organizaciones de la sociedad civil, universidades y el sector privado pueden colaborar con los gobiernos locales para establecer relaciones internacionales que promuevan el desarrollo regional. Esto fomenta una mayor participación ciudadana y empodera a las comunidades locales al incluir sus voces en el ámbito internacional. Asimismo, al promover el intercambio cultural y educativo, la paradiplomacia puede enriquecer las identidades locales y fomentar un sentido de pertenencia y orgullo regional.

Nearshoring

El nearshoring es una estrategia empresarial que implica el diseño de la cadena de suministro priorizando la proximidad de la cadena de valor a los mercados destino de la misma. Nace como alternativa opuesta a la conocida como offshoring que llevó a muchas empresas multinacionales a instalarse en mercados remotos, principalmente en Asia, con el fin de capitalizar los menores costos operativos, incluso diferencias sus-

tanciales de cambio entre las monedas de mercados centrales, como el Euro y el Dólar, y las monedas de los países asiáticos. Asimismo la incertidumbre y la volatilidad se apoderó del mundo, particularmente con la experiencia global de la pandemia, pero también con fenómenos climáticos extremos, tensiones geopolíticas y aumento en los costos de energía, lo que configuró un escenario bien distinto a aquel donde prosperó el offshoring. Estos tiempos de mayor imprevisibilidad promovieron el surgimiento del nearshoring como una respuesta efectiva a la incertidumbre reinante, ofreciendo múltiples ventajas, como la reducción de costos logísticos, la mejora de la eficiencia operativa y la disminución de riesgos asociados con la volatilidad política y económica de países lejanos, incluso factores climáticos extremos también están impactando en las cadenas de suministro, lo que ha llevado a las empresas a replantearse aquella vieja estrategia de localizar plantas o proveedores en lugares muy distantes con el único objetivo de aprovechar alguna ventaja de tipo de cambio o costo del salario, que siempre puede ser temporal e incierta.

Uno de los primeros autores en explorar el concepto de nearshoring fue Erran Carmel, quien con la colaboración de Paul Tjia publicó en 2005 la obra titulada "Offshoring Information Technology: Sourcing and Outsourcing to a Global Workforce".

Además, investigaciones más recientes, como las de Nur Cristiani y Federico Cuevas, publicado por JPMorgan el 22 septiembre 2022, abordan esta alternativa estratégica que va tomando valor en los directorios de las compañías transnacionales y aparece a su vez como una oportunidad de inversión habida cuenta de que las empresas empeza-

ron a recalculan el diseño de su cadenas de suministro (Cristiani & Cuevas, 2022). Por otro lado, Fernández-Miguel et al. (2022) abordan el nearshoring como la alternativa que permite a las empresas responder más rápidamente a las demandas del mercado, optimizando sus cadenas de suministro, e incrementando la interacción con proveedores locales (Fernández-Miguel et al., 2022).

El nearshoring se ha convertido en una estrategia popular para las empresas que buscan optimizar sus cadenas de suministro al trasladar operaciones a regiones cercanas a sus principales mercados. Esta tendencia ha ganado tracción debido a los beneficios significativos que ofrece, incluyendo la reducción de tiempos de entrega, la disminución de costos de transporte y una mayor agilidad para responder a las fluctuaciones del mercado. Además, el nearshoring permite a las empresas sortear los riesgos asociados con las largas distancias y los diferentes husos horarios que complican la gestión de operaciones globales.

América Latina, gracias a su proximidad a América del Norte, se encuentra en una posición privilegiada para capitalizar el nearshoring. Países como México, debido a su frontera compartida con Estados Unidos, han experimentado un auge en la instalación de plantas de manufactura y centros de distribución, contribuyendo al fortalecimiento de su economía industrial (Garrido, 2022). Otros países, como Colombia y Costa Rica están desarrollando zonas económicas especiales y mejorando su infraestructura logística para atraer inversiones en sectores como la tecnología, la automoción y la electrónica.

El nearshoring también se ve impulsado por cambios recientes en el entorno econó-

mico global, como las tensiones comerciales y los avances tecnológicos. La digitalización y la automatización han reducido la dependencia de la mano de obra barata, permitiendo a las empresas valorar otros factores, como la proximidad geográfica y la calidad de los servicios logísticos. En este contexto, América Latina ofrece ventajas competitivas que no solo se limitan a su ubicación, sino que también incluyen una creciente capacidad tecnológica y una fuerza laboral cada vez más calificada. Programas educativos enfocados en STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) están mejorando el perfil de los trabajadores locales, haciéndolos más atractivos para empresas que buscan innovar y adaptarse rápidamente a las necesidades del mercado.

Además, la adopción de políticas de nearshoring puede estimular el crecimiento de sectores estratégicos, como el tecnológico, el automotriz y el farmacéutico, que son clave para el desarrollo económico. Países como Chile y Uruguay están invirtiendo en mejorar su infraestructura digital y de transporte, creando un entorno favorable para que las empresas internacionales establezcan operaciones en la región. La capacidad de las economías latinoamericanas para adaptarse a las demandas del nearshoring dependerá de su habilidad para ofrecer un entorno estable y competitivo que incluya incentivos fiscales, facilidades aduaneras y un marco legal claro y transparente.

Integración de Paradiplomacia y Nearshoring

La integración de la paradiplomacia y el nearshoring presenta una oportunidad única para que las regiones latinoamericanas potencien su desarrollo económico de

manera integrada y sostenible. Al establecer relaciones directas con empresas y gobiernos extranjeros, las entidades subnacionales pueden facilitar proyectos de nearshoring que maximicen sus ventajas locales, como recursos naturales, fuerza laboral calificada y proximidad geográfica. La paradiplomacia, en este sentido, actúa como un catalizador para la inversión extranjera directa al proporcionar un marco de cooperación y diálogo que fomente la confianza y la colaboración.

Por ejemplo, ciudades como Monterrey en México y Medellín en Colombia han utilizado la paradiplomacia para promover sus capacidades industriales y tecnológicas, atrayendo a empresas que buscan beneficiarse del nearshoring. Estas regiones han implementado políticas públicas que incentivan la inversión, como exenciones fiscales, mejoras en la infraestructura y programas de formación laboral, que han resultado en un aumento significativo de la inversión extranjera y la creación de empleo.

La integración de la paradiplomacia y el nearshoring permite a las regiones no solo atraer inversiones extranjeras, sino también fortalecer sus capacidades locales a través de la transferencia de tecnología y conocimientos. Esta combinación estratégica puede fomentar el desarrollo de clústeres industriales que aprovechen las sinergias entre actores locales e internacionales, impulsando la competitividad y la innovación. Un ejemplo de ello es el clúster de tecnología en Guadalajara, México, donde la colaboración entre el gobierno local, las universidades y las empresas tecnológicas ha creado un ecosistema vibrante que atrae inversiones y talento de todo el mundo.

Como ejemplo, podemos observar las

siguientes cifras:

2022: México creó más de 1 millón de empleos formales. Según el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se alcanzó esta cifra en noviembre de 2022, marcando un récord histórico (Mexico Now, 2022).

2023: En el primer trimestre del año se crearon 423,384 empleos formales. Esto representó un crecimiento del 9.8% respecto al primer trimestre de 2022 (MND Staff, 2023).

Por su parte, la evolución del PBI de México experimentó un incremento superando los 1,47 billones de USD en 2022, mientras que logró a su vez superar los 1,74 billones de USD en 2023. Asimismo, se espera un aumento del 2,21 para este año.

Además, la paradiplomacia puede facilitar la creación de redes de colaboración internacional que potencien el nearshoring. A través de alianzas con ciudades y regiones en otros países, las localidades latinoamericanas pueden intercambiar mejores prácticas, compartir recursos y desarrollar proyectos conjuntos que promuevan el desarrollo sostenible. Estas colaboraciones pueden incluir desde programas de capacitación y transferencia de tecnología hasta iniciativas para mejorar la infraestructura logística y digital. La creación de estas redes de colaboración es esencial para fortalecer la posición de América Latina en la economía global y maximizar los beneficios del nearshoring.

Impacto en el Desarrollo Regional

El impacto de la paradiplomacia y el nearshoring en el desarrollo regional también se refleja en la capacidad de las regiones para diversificar sus economías y reducir la dependencia de sectores tradicionales. Al

atraer inversiones en áreas como la tecnología y la manufactura avanzada, las regiones pueden desarrollar nuevas industrias que ofrezcan empleos bien remunerados y oportunidades de crecimiento a largo plazo. Este proceso de diversificación económica es esencial para aumentar la resiliencia de las economías regionales ante las fluctuaciones del mercado global y los cambios estructurales en la economía mundial.

Asimismo, la convergencia de paradiplomacia y nearshoring puede contribuir a la cohesión social y territorial al reducir las desigualdades económicas entre regiones y mejorar la distribución de la riqueza. Las inversiones extranjeras atraídas por estas estrategias pueden estimular el desarrollo de infraestructura crítica, como carreteras, puertos y redes digitales, que beneficien a las comunidades locales y mejoren su calidad de vida. Además, al fomentar el intercambio cultural y educativo, estas iniciativas pueden fortalecer el tejido social y promover una mayor integración entre las regiones y sus habitantes.

Finalmente, el éxito de estas estrategias integradas depende en gran medida de la capacidad de las regiones para establecer alianzas efectivas a nivel local e internacional. Esto requiere una gobernanza regional sólida, una visión estratégica clara y un marco normativo que apoye la cooperación internacional y la inversión extranjera. La literatura académica enfatiza la importancia de crear un entorno político y económico estable que facilite el desarrollo de estas iniciativas, permitiendo que las regiones se conviertan en actores clave en el escenario económico global.

En conclusión, la integración de la paradiplomacia y el nearshoring ofrece a América

Latina una oportunidad única para revitalizar sus economías regionales y posicionarse como un actor relevante en la economía global. Sin embargo, esto requiere un enfoque estratégico que aproveche al máximo las capacidades locales, promueva la colaboración internacional y aborde los desafíos inherentes a estos procesos.

Metodología

La metodología adoptada en este artículo se fundamenta en un enfoque cualitativo diseñado para proporcionar una comprensión profunda y detallada de la integración de la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina. Este enfoque cualitativo es ideal para explorar fenómenos complejos dentro de su contexto natural, permitiendo el análisis de las percepciones y experiencias de los actores involucrados en este proceso.

Descripción del enfoque de investigación

El enfoque de investigación es exploratorio-descriptivo, lo cual es adecuado para estudiar un área emergente con gran relevancia, pero que carece de suficiente investigación previa. A través de un análisis exhaustivo de casos específicos en América Latina, el artículo examina cómo las regiones están implementando estrategias de paradiplomacia y nearshoring para fomentar el desarrollo económico regional. Este análisis pretende identificar patrones comunes, así como desafíos y oportunidades específicos, ofreciendo un marco conceptual que puede aplicarse en contextos similares.

Fuentes de datos y métodos de recopilación

La investigación se apoya en fuentes secundarias que consistieron en una revisión exhaustiva de la literatura académica, informes de organismos internacionales, estudios de caso y documentos de políticas públicas relacionados con paradiplomacia y nearshoring. Esta revisión contextualizará los hallazgos de las fuentes primarias y permitirá situarlos dentro de un marco teórico más amplio, facilitando la identificación de tendencias globales y regionales.

Métodos de análisis utilizados

El análisis de los datos recopilados se realizará mediante un enfoque de análisis temático, un método cualitativo que permite identificar, analizar y reportar patrones dentro de los datos. Este método facilitará la identificación de temas emergentes y la comprensión de las dinámicas subyacentes a la integración de la paradiplomacia y el nearshoring.

El proceso de análisis temático incluirá varias etapas, comenzando con la codificación inicial de los datos para identificar temas emergentes y patrones recurrentes. Esta fase permitirá estructurar los datos de manera que se resalten las relaciones y conexiones entre los distintos aspectos investigados.

Posteriormente, se llevará a cabo un análisis más profundo de los temas identificados, examinando cómo se interrelacionan y qué implicaciones tienen para la paradiplomacia y el nearshoring en el contexto latinoamericano. Se utilizará la triangulación de datos de diferentes fuentes para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos, asegurando que los resultados sean robustos y representativos de las experiencias y per-

cepciones de los actores involucrados.

Además, se empleará un enfoque comparativo para identificar similitudes y diferencias entre los casos estudiados, lo que permitirá desarrollar una comprensión más amplia y matizada de las dinámicas en juego. Los resultados del análisis se presentarán en forma de estudios de caso detallados, que ilustrarán cómo las regiones latinoamericanas están utilizando la paradiplomacia y el nearshoring para promover el desarrollo económico regional.

Estos estudios de caso no solo proporcionarán ejemplos concretos y prácticos de las estrategias implementadas, sino que también servirán como base para la discusión de los hallazgos y la formulación de recomendaciones para futuras investigaciones y políticas públicas. Así, la metodología empleada en este artículo garantizará una comprensión integral y contextualizada de la interacción entre la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina, contribuyendo significativamente al avance del conocimiento en este campo emergente.

Análisis y Resultados

Presentación y discusión de los hallazgos del estudio

El análisis de la convergencia entre la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina resalta la capacidad de la región para transformarse en un actor principal en la economía global. Estas tendencias no solo ofrecen oportunidades para el crecimiento económico, sino que también permiten a las ciudades y regiones dentro de los países latinoamericanos jugar un papel más activo en el escenario internacional. La paradiplo-

macía permite que las entidades subnacionales participen en acuerdos internacionales y atraigan inversiones específicas, adaptadas a sus necesidades y fortalezas locales. Esto es particularmente relevante en un momento en que las empresas globales están reevaluando sus cadenas de suministro para lograr mayor resiliencia y eficiencia.

A medida que las empresas globales reconsideran sus cadenas de suministro en respuesta a disrupciones recientes, como la pandemia de COVID-19 y las tensiones geopolíticas, América Latina ofrece ventajas competitivas en términos de proximidad geográfica, costos laborales competitivos y una creciente población joven capacitada. Estas características, combinadas con esfuerzos de paradiplomacia efectiva, están ayudando a que la región emerja como un destino preferido para el nearshoring.

La Paradiplomacia como una herramienta estratégica

La paradiplomacia se refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales, como Estados provinciales y municipales, para involucrarse directamente en relaciones internacionales, independientes de sus gobiernos nacionales. Esta estrategia permite a estas entidades adaptar sus esfuerzos económicos y diplomáticos a las necesidades y oportunidades locales. En América Latina, donde las regiones suelen enfrentar desafíos únicos y poseer ventajas distintas, la paradiplomacia ofrece un camino para abordar objetivos económicos y sociales específicos.

En este contexto, las regiones y ciudades de América Latina han comenzado a utilizar la paradiplomacia como una herramienta para fomentar alianzas internacionales,

atraer inversión extranjera directa (IED) y aumentar su visibilidad global. Al establecer misiones comerciales, acuerdos de ciudades hermanas y colaborar con organizaciones internacionales, estas entidades subnacionales pueden promover el desarrollo económico y la innovación tecnológica, adaptando sus políticas a los requerimientos y potencialidades locales.

Nearshoring: una oportunidad para la reconfiguración

El nearshoring, o la práctica de reubicar o localizar operaciones comerciales a regiones geográficamente más cercanas, ha ganado impulso a medida que las empresas buscan mitigar riesgos asociados con cadenas de suministro globales complejas. Esta tendencia es impulsada por factores como el aumento de los costos laborales en Asia, las incertidumbres geopolíticas y la necesidad de tiempos de respuesta más rápidos a las demandas del mercado. La proximidad de América Latina a los mercados de América del Norte la convierte en un destino atractivo para iniciativas de nearshoring, ofreciendo ventajas logísticas y reduciendo costos de transporte.

La capacidad de América Latina para capitalizar el nearshoring se ve reforzada por su infraestructura en desarrollo, su fuerza laboral calificada y sus acuerdos comerciales favorables. Las oportunidades de nearshoring se extienden a sectores como la manufactura, la tecnología y la energía renovable, donde la región puede ofrecer ventajas competitivas a empresas internacionales que buscan reducir su dependencia de mercados distantes y optimizar sus cadenas de suministro.

Oportunidades para América Latina

La convergencia de la paradiplomacia y el nearshoring presenta una oportunidad única para que las regiones latinoamericanas aprovechen sus fortalezas y promuevan un desarrollo económico sostenible. Al utilizar la paradiplomacia, estas regiones pueden participar activamente con socios internacionales, atraer inversiones alineadas con las prioridades locales y fomentar ecosistemas de innovación. El enfoque en industrias específicas, como la energía renovable, la tecnología y la agricultura, puede mejorar la competitividad y crear empleos de alto valor.

Además, el nearshoring puede estimular el desarrollo de infraestructura y mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro, lo que lleva a una mayor integración y cooperación regional. Los países latinoamericanos pueden capitalizar sus vínculos culturales y lingüísticos compartidos para fortalecer las asociaciones económicas y facilitar el comercio transfronterizo. El desarrollo de cadenas de suministro regionales también puede reducir la dependencia de mercados distantes, mitigando vulnerabilidades ante interrupciones globales.

Desafíos y consideraciones

A pesar de las prometedoras perspectivas, la integración de la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina no está exenta de desafíos. La inestabilidad política y económica, los obstáculos burocráticos y la infraestructura inadecuada pueden obstaculizar el progreso. Además, la competencia entre regiones por inversiones y recursos puede crear disparidades y exacerbar desigualdades existentes.

Para superar estos desafíos, la colaboración entre gobiernos nacionales y subnacionales es crucial. Las políticas nacionales deben apoyar y complementar los esfuerzos paradiplomáticos, proporcionando un entorno propicio para el compromiso internacional. Mejorar la infraestructura, simplificar los procesos regulatorios e invertir en educación y desarrollo de la fuerza laboral son pasos esenciales para maximizar los beneficios del nearshoring.

Impacto económico y social

La integración de la paradiplomacia y el nearshoring tiene el potencial de transformar las economías latinoamericanas y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Al atraer inversiones extranjeras y fomentar la innovación, las regiones pueden crear empleos bien remunerados y reducir las tasas de pobreza. Además, la transferencia de tecnología y conocimientos puede impulsar la competitividad de las empresas locales, promoviendo un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

En el ámbito social, estas tendencias pueden contribuir a la reducción de la desigualdad al generar oportunidades económicas en áreas previamente desfavorecidas. Las comunidades locales pueden beneficiarse del acceso a nuevos mercados y de la diversificación de la economía, lo que reduce la dependencia de sectores tradicionales y fortalece la resiliencia económica ante crisis globales.

Innovación y desarrollo tecnológico

La convergencia de la paradiplomacia y el nearshoring también puede estimular la

innovación y el desarrollo tecnológico en América Latina. Al atraer inversiones en sectores de alta tecnología, las regiones pueden fomentar la creación de clústeres de innovación y fortalecer su capacidad para competir en el mercado global. La colaboración con empresas internacionales y centros de investigación puede acelerar el desarrollo de nuevas tecnologías y mejorar la productividad.

Además, el enfoque en la sostenibilidad y las energías renovables ofrece oportunidades para que América Latina lidere la transición hacia una economía baja en carbono. Las inversiones en energías limpias no solo pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también crear empleos en sectores emergentes y promover el crecimiento económico sostenible a largo plazo.

En conclusión, la convergencia de la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina representa una oportunidad transformadora para que la región se afirme como un actor dinámico en la economía global. Al abrazar estas tendencias, las ciudades y regiones latinoamericanas pueden impulsar el crecimiento económico, mejorar su influencia internacional y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. La colaboración estratégica, la inversión en infraestructura y el compromiso con el desarrollo sostenible serán clave para realizar el potencial completo de esta convergencia, asegurando que América Latina emerja más fuerte y resiliente ante los desafíos globales.

Ejemplos de casos relevantes en América Latina

México: Liderazgo en Nearshoring

México sigue siendo el principal beneficiario del nearshoring en América Latina aprovechando su proximidad a los Estados Unidos y su membresía en acuerdos comerciales como el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá). La inversión extranjera en el sector manufacturero ha aumentado considerablemente, con un enfoque particular en la industria automotriz y electrónica (Maloney, 2024).

México tiene varias ventajas competitivas que lo posicionan como un destino atractivo para el nearshoring, siendo algunas de las más destacadas (Kershenovich, 2024):

1. Proximidad geográfica a Estados Unidos: La cercanía con el principal mercado de consumo, Estados Unidos, reduce costos y tiempos de transporte, facilitando la logística y la cadena de suministro.
2. Tratados comerciales: México cuenta con una amplia red de tratados comerciales, incluyendo el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), que facilita el comercio y proporciona acceso preferencial a múltiples mercados.
3. Mano de obra calificada y competitiva: La disponibilidad de una fuerza laboral joven y capacitada, junto con costos laborales competitivos, hace que México sea atractivo para la manufactura y otros sectores.
4. Infraestructura de transporte y logística: México ha desarrollado una sólida infraestructura de transporte, incluyendo puertos, aeropuertos y redes ferroviarias, que soportan eficientemente las operaciones de nearshoring.
5. Sector energético competitivo: Los costos de energía en México son com-

petitivos a nivel mundial, lo que reduce los costos operativos para las empresas que se instalan en el país.

6. Innovación y tecnología: México está invirtiendo en ecosistemas de innovación, lo que fomenta la creatividad y el desarrollo tecnológico, cruciales para industrias avanzadas.

La ubicación geográfica de México es un factor decisivo que lo coloca en una posición de ventaja para capitalizar las oportunidades de nearshoring. Su proximidad inmediata a los Estados Unidos, uno de los mercados más grandes del mundo, permite que las empresas internacionales optimicen sus cadenas de suministro al reducir significativamente los costos de transporte y los tiempos de entrega. Esta cercanía facilita la logística y permite una comunicación más eficiente entre las empresas y sus consumidores en Norteamérica.

México ha desarrollado una infraestructura robusta que apoya la industrialización y el crecimiento económico. La red de carreteras, ferrocarriles y puertos de México es extensa y eficiente, lo que facilita el movimiento de bienes y materias primas dentro y fuera del país. Además, el país cuenta con un sector manufacturero bien establecido, especialmente en la producción automotriz, electrónica y aeroespacial, lo que lo convierte en un destino atractivo para las empresas que buscan relocalizar sus operaciones. Las zonas industriales en Estados como Baja California, Nuevo León y Chihuahua ofrecen ventajas competitivas para las empresas que buscan aprovechar el nearshoring.

El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) es un acuerdo comercial crucial que ha fortalecido la posición de México como un líder en nearshoring. Este

tratado facilita el comercio transfronterizo al reducir barreras arancelarias y establecer un marco legal que proporciona certidumbre a las empresas que operan en la región. Además, México tiene una amplia red de tratados de libre comercio con más de 50 países, lo que amplía sus oportunidades de exportación y lo convierte en una puerta de entrada estratégica a otros mercados internacionales.

En 2023, México experimentó un aumento significativo en la inversión extranjera directa, impulsada en gran medida por la tendencia del nearshoring. Las inversiones en el sector manufacturero alcanzaron cifras récord, con empresas estadounidenses y de otras partes del mundo relocalizando sus operaciones para aprovechar las ventajas competitivas de México. Esta tendencia está contribuyendo a la creación de empleos de alta calidad y al fortalecimiento de la economía mexicana.

Mirando hacia el futuro, se espera que México continúe desempeñando un papel clave

en la atracción de actividades de nearshoring gracias a su combinación de ubicación estratégica, infraestructura desarrollada y políticas comerciales favorables. Sin embargo, para mantener este impulso el país deberá seguir invirtiendo en educación y capacitación de su fuerza laboral, así como en el desarrollo de infraestructura tecnológica que apoye la digitalización y la innovación en el sector manufacturero.

Sin embargo, a pesar de los logros significativos, México enfrenta desafíos que deben abordarse para maximizar el potencial del nearshoring y la paradiplomacia. La seguridad sigue siendo una preocupación en algunas regiones, lo que puede disuadir a potenciales inversionistas. Además, la burocracia y los obstáculos regulatorios pueden ralentizar los procesos de inversión y expansión empresarial.

Algunos datos más relevantes del impacto del nearshoring que podemos encontrar son:

Tabla 1 Datos generales del impacto del nearshoring

Indicador	Cifra	Descripción
Inversión Total	\$30 mil millones USD1	Inversión total anunciada en proyectos de nearshoring.
Crecimiento de IED	93.2% ²	Incremento en la inversión extranjera directa en 2023.
Proyectos Anunciados	Más de 1001	Número de proyectos de nearshoring anunciados.
Regiones Beneficiadas	Norte de México ¹	Principalmente los estados de Coahuila y Nuevo León.
Sectores Principales	Manuf, Electrón, Autom.	Sectores más propensos a la relocalización.
Crecimiento del PIB	2.5%	Incremento esperado del PIB en los próximos seis años debido al nearshoring.
Exportaciones Adicionales	\$78 mil millones USD	Incremento potencial anual en exportaciones de América Latina y el Caribe.
Empleo	Aumento significativo	Creación de empleos, especialmente en el norte del país.
Construcción No Residencial	42%	Incremento en la construcción no residencial c/ niveles pre-pandemia.

Fuente Elaboración propia en base a COPEC (2012)

Para superar estos desafíos es esencial que las políticas públicas se centren en mejorar la seguridad y la gobernanza, simplificar los procedimientos administrativos y fomentar un entorno empresarial más competitivo. Al hacerlo, México podrá consolidar su posición como un líder global en nearshoring y un ejemplo destacado de cómo la paradiplomacia puede impulsar el desarrollo económico regional. transfronterizo.

Brasil: Hub de inversiones en energía limpia

Brasil, la economía más grande de América Latina, enfrenta desafíos internos significativos, como la desigualdad económica, la corrupción y la burocracia. Sin embargo, también posee un inmenso potencial debido a su vasta riqueza de recursos naturales y su población de más de 210 millones de personas. Este potencial ha permitido al país convertirse en un destino atractivo para inversiones, especialmente en sectores estratégicos como la energía limpia.

Brasil ha logrado destacarse como un líder regional en el sector de energía renovable, aprovechando sus recursos naturales para atraer inversiones extranjeras. El país es uno de los mayores productores mundiales de energía hidroeléctrica y ha visto un crecimiento considerable en energía eólica y solar.

Desde 2020, podemos observar a varias empresas internacionales, según Global Renewable Energy Guide (2022), que han invertido en el sector de energías renovables en Brasil. Algunas de las principales empresas que han realizado inversiones incluyen:

- Enel Green Power: operando el parque eólico Lagoa dos Ventos, el más grande de América del Sur, con una capaci-

dad instalada de 716 MW. Además, están en proceso de expandir este parque con una capacidad adicional de 396 MW.

- Voltalia: una empresa francesa que ha iniciado la operación de una planta solar en el Estado de Rio Grande do Norte, con más de 320 MW de capacidad instalada. Esta planta forma parte del complejo Serra Branca, el más grande del mundo en solar y eólica, con una capacidad de 2.4 GW.
- Shell: la empresa ha mostrado interés en invertir en energía solar y eólica en Brasil, y está trabajando en un plan de transición energética en el país.
- Equinor: la empresa noruega, en asociación con Scatec Solar, invirtió en la planta solar Apodi y está explorando proyectos de energía eólica marina en colaboración con Petrobras.
- Total: esta empresa francesa adquirió tres plantas solares fotovoltaicas en Brasil y está en negociaciones para una posible empresa conjunta con Petrobras en energía solar y eólica.

Aunque el nearshoring ha estado más asociado con países de América Latina más cercanos a los Estados Unidos, Brasil ha comenzado a aprovechar esta tendencia para fortalecer su sector manufacturero. Empresas tecnológicas y automotrices han encontrado en Brasil un mercado atractivo para establecer operaciones debido a su gran mercado interno y a su capacidad de producción diversificada.

Brasil ha invertido en mejorar su infraestructura logística y portuaria para facilitar el comercio y la exportación de productos manufacturados. Además, la implementación de reformas económicas ha contribuido

a crear un entorno más favorable para la inversión extranjera, reduciendo barreras regulatorias y fomentando la competitividad empresarial.

Las inversiones en energía limpia no solo contribuyen al crecimiento económico, sino que también tienen un impacto positivo en el medio ambiente y la sociedad brasileña. El aumento en la generación de energía renovable ha permitido reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorando la calidad del aire y promoviendo la salud pública.

Además, estos proyectos han creado empleos verdes, ofreciendo oportunidades de trabajo en sectores emergentes y promoviendo la capacitación de la fuerza laboral en tecnologías limpias. Esto no solo diversifica la economía, sino que también mejora la calidad de vida de las comunidades locales.

Brasil tiene la oportunidad de consolidarse como un líder global en sostenibilidad y energía limpia, capitalizando sus recursos naturales y su capacidad industrial. Para lograrlo, el país debe continuar promoviendo la paradiplomacia como una herramienta estratégica para atraer inversiones y fortalecer su posición en el escenario internacional.

Asimismo, Brasil debe abordar sus desafíos internos, como la burocracia y la corrupción para crear un entorno más favorable para los negocios y las inversiones. Al mejorar la transparencia y la eficiencia administrativa, Brasil puede maximizar su potencial económico y social, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrecen la paradiplomacia y el nearshoring.

La colaboración con organizaciones internacionales y la participación en foros globales sobre cambio climático y desarrollo sostenible también son pasos cruciales para

que Brasil continúe liderando en estos sectores. Con un enfoque estratégico y colaborativo, Brasil puede no solo mejorar su economía, sino también contribuir significativamente a los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático y promover un futuro más sostenible.

Colombia: atracción de inversiones tecnológicas y de servicios

Colombia ha demostrado una estabilidad política relativa en comparación con otros países de la región, lo cual ha sido un factor clave para atraer inversiones extranjeras. Las políticas de libre mercado implementadas por el gobierno colombiano han facilitado la apertura económica y han creado un entorno favorable para los negocios. Entre el 2021 y el 2023 el gobierno central implementó un conjunto de medidas que facilitó su apertura al mundo, a su vez que distintas reformas tributarias dieron mayor certidumbre a las inversiones extranjeras (BTI, 2024). También el gobierno desarrolló un programa de “Subsidio a la nómina” fomentando el trabajo formal, tan golpeado por el efecto de la pandemia. Esto ha permitido que el país se convierta en un destino atractivo para empresas extranjeras que buscan expandirse en América Latina.

En los últimos años, Colombia ha experimentado un auge en el sector tecnológico, especialmente en ciudades como Bogotá y Medellín. Estas ciudades han emergido como hubs de innovación gracias a su infraestructura tecnológica, el talento humano disponible y los incentivos gubernamentales que promueven la innovación y el desarrollo de habilidades tecnológicas.

Bogotá, la capital de Colombia, ha atraído

inversiones significativas en tecnología debido a su acceso a un amplio mercado y su infraestructura avanzada. La ciudad ha implementado políticas para fomentar la innovación, como la creación de zonas francas tecnológicas y parques de innovación que ofrecen beneficios fiscales a las empresas que se instalan allí. Esto ha resultado en la llegada de multinacionales tecnológicas y el crecimiento de startups locales, contribuyendo al dinamismo del sector.

Medellín, por su parte, ha sido reconocida internacionalmente por su transformación digital y su enfoque en la innovación social. La ciudad ha recibido el reconocimiento como una de las ciudades más innovadoras de América Latina gracias a su capacidad para integrar tecnología en la solución de problemas urbanos. Iniciativas como el Parque del Emprendimiento y el Centro de Innovación Ruta N han sido fundamentales para atraer inversión extranjera y promover el desarrollo de capacidades tecnológicas en la región.

Colombia ha utilizado la paradiplomacia como una herramienta estratégica para atraer inversiones y fomentar el desarrollo regional. Las autoridades locales en Bogotá y Medellín han establecido relaciones con ciudades y regiones de otros países para promover intercambios económicos, culturales y tecnológicos. Estas alianzas han facilitado la transferencia de conocimientos y han creado oportunidades para el crecimiento económico.

El crecimiento del sector tecnológico en Colombia ha tenido un impacto significativo en la economía del país. La inversión extranjera en tecnología no solo ha creado empleos de calidad, sino que también ha fomentado el desarrollo de habilidades técnicas en la

población local. Esto ha contribuido a la reducción del desempleo y ha mejorado la competitividad de Colombia en el ámbito internacional.

Además, el enfoque en la innovación ha impulsado la creación de startups y ha fortalecido el ecosistema emprendedor en Colombia. Estas nuevas empresas no solo generan empleo, sino que también desarrollan soluciones innovadoras para los desafíos locales, promoviendo un desarrollo más inclusivo y sostenible.

A pesar de los avances logrados, Colombia enfrenta desafíos importantes para consolidarse como un líder en el nearshoring y la paradiplomacia. La mejora de la infraestructura digital y la reducción de la brecha tecnológica son cruciales para mantener el crecimiento del sector tecnológico. Además, es fundamental fortalecer la educación y la formación en habilidades digitales para asegurar que la fuerza laboral pueda satisfacer las demandas del mercado.

Colombia también debe continuar promoviendo la estabilidad política y la transparencia en los negocios para seguir atrayendo inversiones extranjeras. La consolidación de acuerdos comerciales y la participación en foros internacionales son estrategias clave para posicionar al país como un destino atractivo para las empresas que buscan expandirse en América Latina.

En resumen, Colombia tiene el potencial de convertirse en un líder regional en tecnología e innovación, aprovechando la paradiplomacia y el nearshoring como motores de desarrollo económico y social. Con un enfoque estratégico y colaborativo el país puede seguir avanzando hacia un futuro más próspero y sostenible.

Argentina: potencial de nearshoring y paradiplomacia

Argentina cuenta con una fuerza laboral altamente educada y especializada, particularmente en sectores de alta tecnología y servicios creativos. Con una sólida tradición académica y una cultura de innovación, el país ha producido talentos en áreas como software, biotecnología, y servicios financieros. Buenos Aires, en particular, se ha posicionado como un hub de innovación, hogar de numerosas startups tecnológicas y empresas internacionales. Esta combinación de talento y creatividad hace que Argentina sea atractiva para empresas que buscan externalizar procesos o establecer operaciones cerca de sus mercados principales.

El nearshoring ofrece a Argentina la oportunidad de capitalizar su proximidad geográfica y cultural con los mercados de América del Norte y Europa. Las empresas pueden beneficiarse de diferencias horarias más pequeñas, lo que facilita la comunicación y coordinación en tiempo real. Además, el costo de vida comparativamente más bajo y las políticas gubernamentales favorables pueden resultar atractivas para las empresas que buscan reducir costos operativos sin sacrificar la calidad del talento.

La paradiplomacia permite a las provincias argentinas establecer relaciones internacionales y participar en la economía global de manera más directa. Provincias como Córdoba, Mendoza y Santa Fe han aprovechado la paradiplomacia para atraer inversiones extranjeras, crear asociaciones estratégicas y promover el turismo. Estas relaciones permiten a las regiones adaptarse rápidamente a las demandas globales y fomentar el desa-

rollo económico local.

Como ejemplos podemos observar la tabla 2 (*ver página siguiente*).

Sin embargo, Argentina enfrenta desafíos económicos internos significativos que deben abordarse para maximizar su atractivo como destino de inversión. La inflación persistente, la deuda pública y la incertidumbre política pueden disuadir a los inversores extranjeros. Para superar estos obstáculos, el país necesita implementar reformas estructurales que promuevan la estabilidad económica y la confianza del mercado. Esto incluye medidas para controlar la inflación, mejorar la transparencia fiscal y fortalecer el sistema financiero.

Gobiernos argentinos han tomado medidas para fomentar el nearshoring y la paradiplomacia mediante la implementación de políticas que apoyan la innovación y el desarrollo empresarial. Iniciativas como el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento ofrecen incentivos fiscales a empresas que operan en sectores de tecnología y servicios. Además, se han establecido programas de apoyo para startups, lo que facilita el acceso a financiamiento y la internacionalización de las empresas emergentes.

El marco regulatorio también juega un papel crucial en el éxito del nearshoring en Argentina. La simplificación de trámites burocráticos, la reducción de barreras comerciales y la mejora de la infraestructura digital son aspectos clave que pueden mejorar la competitividad del país y atraer inversiones extranjeras. Un entorno regulatorio favorable, combinado con la calidad del talento argentino, puede posicionar al país como un destino preferido para empresas que buscan externalizar operaciones.

El aprovechamiento del nearshoring y la

Tabla 2 Principales Proyectos de Inversión por Provincia en Sectores Estratégicos

Provincia	Sector	Inversión	Resultados
San Juan	Minería	1.500 millones	Creación de más de 5.000 empleos directos e indirectos, aumento del 20% en producción de minerales, mejoras en infraestructura local (carreteras y servicios básicos).
Jujuy	Energía Renovable	400 millones	Implementación del parque solar Cauchari que genera 300 MW de energía, suficiente para 160.000 hogares, creación de 1.500 empleos.
Buenos Aires	Energía Eólica	600 millones	Desarrollo del parque eólico Miramar, que produce 200 MW de energía, creación de 2.000 empleos, reducción de emisiones de CO2 en 500.000 toneladas anuales.
Chubut	Energía Eólica	800 millones	Construcción de varios parques eólicos (incluyendo Loma Blanca) que generan 400 MW, creación de 3.000 empleos, mejora de infraestructura energética.
Mendoza	Vitivinicultura y Turismo	200 millones	Incremento del 15% en exportaciones de vino, atracción de más de 500.000 turistas adicionales al año, creación de 2.500 empleos en turismo y vitivinicultura.

Fuente Elaboración propia en base a COPEC (2012)

paradiplomacia tiene el potencial de generar un impacto significativo en el desarrollo económico y social de Argentina. La atracción de inversiones en sectores de alta tecnología puede crear empleos bien remunerados y fomentar el crecimiento económico sostenible. Además, la participación activa en la economía global a través de la paradiplomacia puede ayudar a diversificar la economía argentina, reduciendo su dependencia de sectores tradicionales como la agricultura.

Argentina tiene una oportunidad única para posicionarse como un líder regional en nearshoring y paradiplomacia. Al capitalizar su talento humano, su cultura de innovación

y sus conexiones internacionales, el país puede atraer inversiones que impulsen el crecimiento económico y mejoren la calidad de vida de su población. Sin embargo, es fundamental que el gobierno continúe implementando políticas que promuevan la estabilidad económica y la competitividad internacional.

Identificación de desafíos y oportunidades

Veamos, a continuación, una serie de desafíos y oportunidades que se presentan en relación al nearshoring y la paradiplomacia:

- Infraestructura y logística: un desafío importante es la necesidad de mejorar

la infraestructura de transporte y logística. Actualmente, los costos logísticos en América Latina son significativamente más altos que en otras regiones, lo que puede reducir la competitividad de la región. La inversión en infraestructura no solo mejoraría la eficiencia operativa, sino que también aumentaría el atractivo de la región como destino de nearshoring.

- Educación y habilidades: la necesidad de una fuerza laboral calificada es crucial para el éxito del nearshoring en América Latina. Aunque la región tiene una población joven, existe una brecha significativa en las habilidades técnicas necesarias para las industrias de alta tecnología. Las iniciativas para mejorar la educación técnica y profesional son esenciales para cerrar esta brecha y preparar a la población para los trabajos del futuro.
- Cohesión institucional: la paradiplomacia ofrece oportunidades para que las regiones y ciudades latinoamericanas actúen como actores globales, pero esto requiere una mayor cohesión entre los distintos niveles de gobierno. Superar la fragmentación política y mejorar la coordinación intergubernamental son pasos críticos para implementar políticas eficaces de paradiplomacia.
- Oportunidades de crecimiento sostenible: la transición hacia economías sostenibles presenta una oportunidad significativa para América Latina. Con un alto porcentaje de energía proveniente de fuentes renovables, la región tiene una ventaja competitiva que puede atraer empresas interesadas en

reducir su huella de carbono. Además, la mejora de las relaciones comerciales con Estados Unidos facilitada por acuerdos bilaterales, puede acelerar la implementación de estrategias de nearshoring, creando nuevas oportunidades de negocio.

- Argentina como un actor clave: Argentina está bien posicionada para desempeñar un papel central en la adopción de estas estrategias. Su énfasis en la educación superior y la innovación tecnológica, combinado con políticas de paradiplomacia proactivas, puede facilitar la creación de un entorno atractivo para inversores extranjeros. No obstante, para capitalizar estas oportunidades, Argentina debe abordar sus desafíos económicos internos y trabajar hacia una estabilidad macroeconómica que atraiga y retenga inversiones internacionales.

Conclusión

En conclusión, la integración de la paradiplomacia y el nearshoring en América Latina ofrece un camino prometedor hacia un desarrollo económico y social sostenible. Estos conceptos brindan a la región la oportunidad de transformarse en un actor significativo en la economía global al permitir que las ciudades y regiones participen activamente en el comercio internacional y atraigan inversiones adaptadas a sus necesidades y capacidades locales. Al aprovechar su proximidad geográfica con los mercados más grandes del mundo y su capital humano altamente calificado, América Latina puede posicionarse como un destino atractivo para las empresas que buscan relocalizar sus opera-

ciones.

La clave para maximizar los beneficios de estas tendencias radica en la implementación de políticas estratégicas que aborden los desafíos estructurales y creen un entorno propicio para la inversión y la innovación. Los gobiernos deben centrarse en mejorar la infraestructura, simplificar los marcos regulatorios y fomentar la educación y el desarrollo de habilidades tecnológicas. Además, la estabilidad política y económica es esencial para atraer y retener inversiones a largo plazo. Al fortalecer la confianza de los inversores y ofrecer un entorno empresarial predecible, los países de América Latina pueden capitalizar el interés global por el nearshoring.

La paradiplomacia, por su parte, permite a las regiones y ciudades establecer relaciones internacionales directas, lo que facilita el intercambio de conocimientos y tecnología, así como la cooperación en áreas clave como el desarrollo sostenible y la innovación. Este enfoque descentralizado en la diplomacia económica puede ayudar a las regiones a adaptarse rápidamente a las demandas cambiantes del mercado global y a diversificar sus economías, reduciendo la dependencia de sectores tradicionales y promoviendo un crecimiento inclusivo.

Además, la adopción de estas tendencias tiene el potencial de generar un impacto significativo en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de América Latina. La atracción de inversiones en sectores de alta tecnología y servicios creativos puede crear empleos bien remunerados y fomentar la transferencia de conocimientos, impulsando el desarrollo de una fuerza laboral más competitiva y preparada para los desafíos del futuro.

Es importante destacar que la integración exitosa de la paradiplomacia y el nearshoring requiere un enfoque colaborativo entre los sectores público y privado. Los gobiernos deben trabajar en estrecha colaboración con las empresas, las universidades y otros actores relevantes para desarrollar políticas que fomenten la innovación y el crecimiento económico. Asimismo, la participación de las comunidades locales es esencial para garantizar que los beneficios del desarrollo económico se distribuyan de manera equitativa y que se aborden las preocupaciones sociales y ambientales.

Finalmente, América Latina tiene la oportunidad de liderar con el ejemplo en la promoción de un desarrollo económico y social sostenible, aprovechando su diversidad cultural y su rica base de recursos naturales. Al adoptar un enfoque estratégico e inclusivo hacia la paradiplomacia y el nearshoring, la región puede no solo mejorar su competitividad global, sino también contribuir al bienestar de sus ciudadanos y al logro de los objetivos de desarrollo sostenible a nivel mundial. Con determinación y visión, América Latina puede transformar estos desafíos en oportunidades y construir un futuro próspero y resiliente para las generaciones venideras.

La implementación de estrategias efectivas en paradiplomacia y nearshoring también requiere un enfoque en la integración tecnológica. A medida que las industrias avanzan hacia la digitalización, las ciudades y regiones de América Latina deben priorizar la creación de infraestructuras tecnológicas que faciliten la innovación y el desarrollo empresarial. Esto incluye la inversión en redes de telecomunicaciones avanzadas, plataformas de comercio electrónico y la

adopción de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y el blockchain para mejorar la eficiencia en los procesos comerciales y administrativos.

Asimismo, es crucial considerar el papel de la educación y la capacitación en el fortalecimiento de las capacidades locales para aprovechar las oportunidades de nearshoring y paradiplomacia. Iniciativas que promuevan la educación técnica y profesional, así como programas de capacitación en habilidades digitales, son fundamentales para garantizar que la fuerza laboral esté preparada para las demandas del mercado global. Las universidades y centros de investigación en América Latina pueden desempeñar un papel vital en este esfuerzo, colaborando con el sector privado para diseñar currículos

que respondan a las necesidades de la industria y fomenten la innovación.

Por último, la sostenibilidad ambiental debe ser un componente central en la estrategia de integración de paradiplomacia y nearshoring. América Latina, con su riqueza en biodiversidad y recursos naturales, tiene la oportunidad de liderar en la implementación de prácticas sostenibles que equilibren el crecimiento económico con la conservación del medio ambiente. Promover inversiones en energía renovable, eficiencia energética y gestión sostenible de recursos puede no solo mejorar la competitividad de la región, sino también contribuir a los esfuerzos globales para combatir el cambio climático y proteger el entorno natural para las futuras generaciones.

Referencias bibliográficas

Aldecoa, F., & Keating, M. (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. New York: Routledge.

BTI. (2024). *BTI Transformation Index*. Obtenido de Overview Colombia. Obtenido de https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2024_COL.pdf

Carmel, E., & Tjia, P. (2005). *Offshoring Information Technology. Sourcing and Outsourcing to a Global Workforce*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cristiani, N., & Cuevas, F. (27 de 09 de 2022). Del “offshoring” al “nearshoring”: Las oportunidades para América Latina. J.P. Morgan. Obtenido de <https://privatebank.jpmorgan.com/latam/es/insights/markets-and-investing/del-offshoring-al-nearshoring-las-oportunidades-para-america-latina>.

Fernández-Miguel, A., Riccardi, M. P., Veglio, V., García-Muiña, F. E., Fernández del Hoyo, A. P., & Settembre-Blundo, D. (2022). Disruption in resource-intensive supply chains: reshoring and nearshoring as strategies to enable them to become more resilient and sustainable. *Sustainability*, Volume 14, Issue 17. Obtenido de <https://doi.org/10.3390/su141710909>.

Garrido, C. (2022). *México en la fábrica de América del Norte y el nearshoring*. Ciudad de

- México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Global Renewable Energy Guide. (10 de 10 de 2022). DLA Piper. Obtenido de Brazil. Obtenido de <https://www.dlapiperintelligence.com/renewable/countries/?c=BR>
- Kershenovich, Y. (17 de 07 de 2024). Nearshoring en México: Ventajas y desafíos fiscales para las empresas. Revista Forbes. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/nearshoring-en-mexico-ventajas-y-desafios-fiscales-para-las-empresas/#>.
- Lecours, A. (2008). Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Obtenido de Clingendael Institute. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/resrep05373>
- Maloney, W. (19 de 02 de 2024). How Latin America and the Caribbean can benefit from foreign direct investment and reshoring. Obtenido de <https://www.weforum.org/agenda/2024/02/latin-america-and-the-caribbean-reshoring/>
- Mexico Now. (16 de 11 de 2022). Mexico exceeds one million formal jobs created by 2022. Mexico Now. Obtenido de <https://mexico-now.com/mexico-exceeds-one-million-formal-jobs-created-by-2022/>.
- MND Staff (10 de 04 de 2023). Mexico posts strong figures for first-quarter job creation. Mexico News Daily. Obtenido de. <https://mexiconewsdaily.com/news/mexico-posts-strong-first-quarter-job-creation/>.

Los gobiernos subnacionales: entre la internacionalización y el desarrollo local sostenible

Por Noelia Wayar¹, Milagros Verzeroli², Álvaro Oliva³ y Andrés Lanfranco⁴

RESUMEN

El vínculo entre el desarrollo local sostenible y la internacionalización de los gobiernos locales es una cuestión que ha ido tomando importancia en los estudios sobre paradiplomacia. El presente trabajo analiza la relevancia de la utilización de indicadores e índices de internacionalización de los gobiernos locales como herramienta de planificación, gestión, medición y seguimiento para el desarrollo local sostenible. A los fines de evaluar la acción internacional de los gobiernos locales, la aplicación de indicadores e índices se torna clave dado que brindan información y fundamentos sobre el alcance e impacto de las estrategias de internacionalización implementadas, el logro de los objetivos planteados y las implicancias para el desarrollo de los territorios y la competitividad internacional. De esta manera, se identifican oportunidades de mejora, que posibilitan ajustar y corregir las acciones realizadas en función de los resultados obtenidos. Para ello se abordan experiencias de procesos de internacionalización e instrumentos de medición del grado de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en las ciudades de México y Córdoba, que permitan dar cuenta de la relación entre la acción internacional y el avance en el proceso de territorialización de la Agenda 2030 en pos del desarrollo local sostenible. El trabajo sigue un diseño metodológico cualitativo, con un alcance descriptivo.

¹ Internacionalista (US21) Candidata a Magister en Relaciones Internacionales (UNC). Coordinadora de programa de cooperación internacional y ODS en la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora en Universidad Siglo 21.

² Licenciada en Relaciones Internacionales (US21). Candidata a Magister en Relaciones Internacionales (UNC). Docente e investigadora en Universidad Siglo 21. Coordinadora del área de investigación del centro de estudios Ciudades Globales (CiGlo).

³ Licenciado en Relaciones Internacionales (UES 21), estudiante avanzado en Desarrollo Local-Regional (UNVM). Diplomado en análisis de Política Internacional. Investigador (US21)

⁴ Licenciado en Relaciones Internacionales (US21), Maestrando en Integración y Cooperación Internacional en la (UNR). Se desempeña como asesor en la Secretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Río Cuarto y en Paradiplomacia.org. Investigador (US21)

PALABRAS CLAVE

Gobiernos Locales, Internacionalización, Desarrollo Local, Desarrollo Sostenible, Ciudad de Córdoba, Ciudad de México

ABSTRACT

The link between sustainable local development and the internationalization of local governments is an issue that has become increasingly important in studies on paradiplomacy. This paper analyzes the relevance of the use of indicators and indices of internationalization of local governments as a tool for planning, management, measurement and monitoring for sustainable local development. In order to evaluate the international action of local governments, the application of indicators and indices becomes key since they provide information and foundations on the scope and impact of the internationalization strategies implemented, the achievement of the objectives set and the implications for the development of the territories and international competitiveness. In this way, opportunities for improvement are identified, which make it possible to adjust and correct the actions carried out based on the results obtained. To this end, experiences of internationalization processes and instruments for measuring the degree of localization of the Sustainable Development Goals in the cities of Mexico and Córdoba are addressed, which allow us to account for the relationship between international action and progress in the process of territorialization of the 2030 Agenda in pursuit of sustainable local development. The work follows a qualitative methodological design, with a descriptive scope.

KEYWORDS

Local Governments, Internationalization, Local Development, Sustainable Development, City of Cordoba, Mexico City

Introducción

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, la corriente realista, considera al Estado como el actor internacional por excelencia dentro del sistema internacional, constituyéndose en la expresión teórica dominante (García Segura, 1993). Sin embargo, a partir de los años setenta, con el surgimiento de las perspectivas transnacionales, comienza un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales y de diversificación de sus canales de relacionamiento, en el marco de la creciente interdependencia que se observaba en el sistema interna-

cional (Oddone, 2016).

Dentro de esta variedad de nuevos actores que emergen y se insertan en el plano internacional se encuentran los actores gubernamentales no centrales, entre los que se incluyen a los gobiernos locales, particularmente los regionales, provinciales y/o municipales, también conocidos como unidades subnacionales. Su presencia a nivel internacional no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es el hecho de que sean considerados como actores internacionales en la doctrina, valorando así su actividad transnacional (Jiménez Grotter y Peresutti, 2013) y convirtiéndose así en objeto de estudio como actores rele-

vantes de la política internacional.

La participación internacional de las unidades subnacionales es entendida y abordada a partir de las transformaciones que sufre el sistema internacional y que modifican, entre otras cuestiones, el carácter central y unitario del Estado-Nacional (Cusipuma Frisanchi, 2010; Ortega Ramírez, 2012).

En este mismo sentido, Costamagna y Foglia (2011) explican que, aunque tiempo atrás las relaciones internacionales eran exclusivas de los gobiernos nacionales, en la actualidad existe una nueva agenda local, en la cual los asuntos internacionales han comenzado a ocupar un lugar importante en las prioridades de los gobiernos locales.

En función de ello, éstos últimos, han desarrollado alternativas de participación en el escenario internacional y como parte de ese proceso, en el área de las Relaciones Internacionales han surgido nuevos conceptos: 'nueva diplomacia regional', 'protodiplomacia' o 'paradiplomacia', los que hacen referencia a la inclusión de estos actores y tratan sobre las nuevas formas de vincularse internacionalmente (Calvento, 2016; Zeraoui, 2016).

En un escenario cada vez más global, complejo e interdependiente, la internacionalización de dichas unidades subnacionales supone que las mismas proyecten internacionalmente sus actividades exteriores y participen más allá de sus fronteras territoriales, como respuesta a los desafíos que el contexto mundial impone al ámbito local.

Además del concepto de paradiplomacia, el de internacionalización se presenta como un término clave a considerar al abordar la acción internacional de los gobiernos locales. Al respecto, Wayar y Brezzo (2022) definen la internacionalización de las ciudades

como un proceso multidisciplinario y dinámico, que incluye el trabajo en red e interdisciplinario de los gobiernos locales y regionales, cuyo objetivo es promover el desarrollo local de la unidad subnacional (p. 1).

Gradualmente, las unidades subnacionales van desarrollando nuevas formas de participación en el escenario mundial, con el objetivo de lograr una efectiva inserción internacional que beneficie el desarrollo de sus territorios. Cabe destacar que este proceso de acción internacional de las unidades subnacionales es posible gracias a una serie de transformaciones ocurridas tanto al interior de los Estados como a nivel mundial. Como factores internos, los procesos de descentralización y democratización transitado por los Estados otorgara nuevas funciones, competencias y responsabilidades a los gobiernos locales, al reconocer su capacidad de dar respuesta a las necesidades locales por su cercanía a la ciudadanía, y con ello, su valor como agentes de desarrollo (Riedel Martínez, 2023). Como factores externos, la globalización, el regionalismo, la creciente urbanización, el crecimiento demográfico y el mejoramiento de los canales de comunicación, se presentan como disparadores que contribuyen a una mayor participación de los gobiernos locales en el escenario internacional.

Partiendo de lo señalado, este trabajo se planteó como primer disparador indagar sobre las formas en que es posible medir y evaluar el grado de participación de los gobiernos locales en el aludido escenario internacional, en otras palabras, cómo medir el grado de internacionalización. En este sentido, y siguiendo a Calvento y Di Meglio (2023), la pluralidad de actividades que los gobiernos locales llevan a cabo en el plano

internacional ha generado, como resultado, la necesidad de establecer instrumentos de medición y categorización que den cuenta tanto del nivel de participación de estos actores y como la complejidad de los mismos. Las diversas propuestas de índices que han emergido desde finales del siglo pasado hasta la actualidad (García Segura, 1996; Philippart, 1997; Fronzaglia, 2005; Schiavon, 2010; Lara Pacheco, 2014; Gasser, 2017; Ippolito, 2019, en Calvento y Di Meglio, 2023), no solo buscan describir las formas y grados de involucramiento internacional de los gobiernos locales, sino también servir como herramienta de gestión para los gobiernos que impulse, promueva y fortalezca su posicionamiento y proyección internacional.

Este primer disparador sentó las bases del presente trabajo, que se propuso como objetivo analizar la relevancia de la utilización de indicadores e índices de internacionalización de los gobiernos locales como herramienta de planificación, gestión, medición y seguimiento para el desarrollo local sostenible. Para ello, se abordaron las experiencias de internacionalización de las ciudades de México y Córdoba y se rastrearon instrumentos de medición del grado de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en estas ciudades, con el fin de advertir y comprender la relación entre la acción internacional de los gobiernos locales y el proceso de territorialización de la Agenda 2030, en pos del desarrollo local sostenible.

Esta investigación siguió un diseño metodológico cualitativo con un alcance descriptivo, el cual tomó como casos de estudio las ciudades de México y Córdoba. El alcance descriptivo permite ofrecer un análisis detallado de cómo y por qué es relevante el tema en cuestión, a partir de la identificación de

las propiedades, características, contextos y perfiles de personas, grupos, comunidades o, como en este trabajo, de procesos de internacionalización y mecanismo de medición, y de la recopilación de información de manera independiente o conjunta de los conceptos a analizar (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014). La selección de los casos de estudio, por otro lado, ha sido realizada considerando el interés de los investigadores por conocer cómo dos reconocidos gobiernos locales como los son la Ciudad de Córdoba y la Ciudad México, aun con sus diferentes contextos políticos, económicos, sociales, espaciales, culturales y demográficos, llevan a cabo estrategias de internacionalización y de localización de agendas globales en sus territorios, y vislumbrar cómo tales acciones pueden ser medidas y evaluadas a través de índices e indicadores de internacionalización que no solo proporcionen información valiosa a los gobiernos sino que también posibiliten el desarrollo sostenible a nivel local.

Por último, los datos ofrecidos en esta investigación fueron recolectados, seleccionados y analizados de fuentes primarias, e incluyen documentos y publicaciones oficiales de los gobiernos locales mencionados, y secundarias, provenientes de diversos trabajos de investigación. De esta manera, se pretende apreciar el valor de los índices de medición del grado de internacionalización como una herramienta de utilidad para los gobiernos locales, que les permite evaluar su involucramiento internacional y su capacidad para integrar las agendas globales en agendas locales que impulsen el desarrollo local sostenible.

La internacionalización de los gobiernos locales y la localización de la Agenda 2030. Una relación sostenible

Como se ha aludido, el principal objetivo de la internacionalización de los gobiernos locales es el desarrollo local. Como señala Straface (en Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Paradiplomacia.org, 2023),

la acción internacional subnacional se conforma así en un vehículo para potenciar el desarrollo local en todas sus dimensiones, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos subnacionales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar articuladamente las oportunidades del contexto exterior y las necesidades del territorio. (p. 9)

Pensar en la internacionalización de los gobiernos locales como vehículo para el desarrollo local implica considerar las dimensiones del desarrollo, la planificación de las estrategias de internacionalización para que contribuyan a dicho objetivo y el escenario internacional en el cual esas estrategias se insertan, especialmente, en las agendas y marcos globales que se han constituido como guías para el diseño e implementación de las estrategias para el desarrollo.

El concepto de desarrollo ha estado tradicionalmente vinculado a la idea de progreso y modernidad en términos económicos, es decir, que se asociaba a los procesos de crecimiento económico, de la productividad y el consumo y los avances tecnológicos, ligándolo a una concepción lineal del progreso económico y social, donde las naciones sub-

desarrolladas, tras seguir una serie de pasos, se convertían en urbanas, industrializadas y democráticas, en otras palabras, en naciones desarrolladas. De esta forma se consolida como paradigma dominante, y deja de lado las particularidades sociales, culturales, demográficas y geográficas de cada país, para adoptar un modelo universal que conduciría a un mismo camino (Raquel Lopez, s. f.). Esta concepción varió con el tiempo, y ya en los ochenta, Como señala Álvarez Orellana (2012), pero con mayor énfasis en los noventa, se empieza a ligar la cuestión del desarrollo con el desarrollo de las personas y la sostenibilidad.

El desarrollo humano y el desarrollo sostenible adquieren relevancia a nivel global como conceptos que sitúan, en el caso del primero, a las personas en el centro de los procesos de desarrollo, con el fin de ampliar sus oportunidades y, en el caso del segundo, a los esfuerzos por alcanzar el desarrollo como una preocupación global que concierne tanto a países en desarrollo como desarrollados en sus tres dimensiones, social, económica y ambiental. De esta forma, tanto el desarrollo humano como el desarrollo sostenible se consolidan como perspectivas que apelan a la integralidad y transversalidad del desarrollo y pasan a formar parte de las agendas globales.

El concepto de desarrollo sostenible emerge en un momento en el que las preocupaciones por los efectos que la búsqueda del crecimiento económico y social estaban generando en el ambiente se incrementan y comienzan a copar la agenda internacional. Esto se relaciona estrechamente con la toma de conciencia del impacto de las actividades humanas en el planeta. Cuestiones como el calentamiento global y el cambio

climático, la contaminación, la pérdida de biodiversidad, el uso desproporcionado de los combustibles fósiles, entre otros, son considerados como procesos que aceleran el deterioro ambiental no solo a nivel global sino también a nivel local (Burgess, 2003), por lo que deben ser abordados e incluidos en las agendas globales de desarrollo, en tanto no se puede concebir el desarrollo de las sociedades sin un ambiente sano. En este sentido, la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendai sobre la Reducción de Riesgos de Desastres y la Agenda de Acción para la Financiación del Desarrollo de Addis Abeba reflejan la voluntad de afrontar los desafíos del planeta a través de un enfoque centrado en los derechos, según la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU, 2019).

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015 pone el acento en los límites del actual modelo de desarrollo, señalando que la prosperidad solo se puede alcanzar mediante acciones sostenibles (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018). Adoptada en la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) recogen y presentan los esfuerzos de todos los actores internacionales en pos de una prosperidad global que aborde de manera sistémica las dimensiones social, ambiental y económica. Como sostiene la CEPAL (2018), “esto implica buscar una prosperidad económica que responda a las necesidades de todas las personas,

con objetivos sociales bien definidos, y que permanezca dentro de los límites de la estabilidad ecológica” (p.13).

Para alcanzar un modelo sostenible de prosperidad, es clave incorporar de manera sistémica e integral a todos los actores, desde los Estados, tanto a nivel nacional como subnacional, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y a los individuos. Con respecto a los Estados, la Agenda 2030 hace un especial hincapié en el papel de la planificación, de la adopción y la adaptación de la agenda a las realidades nacionales y locales, como forma de apropiarse y aprovechar este marco de referencia global para hacer frente a las problemáticas de desarrollo de los países y territorios: los elementos de la Agenda 2030 (objetivos, metas, indicadores, medios de implementación, horizonte temporal y principios de integralidad, universalidad y de no dejar a nadie atrás) pueden servir como elementos orientadores de la planificación y de la gestión pública para el desarrollo sostenible. (CEPAL, 2018, p.11)

Enfocándonos en los gobiernos locales, podemos observar una marcada relación entre las acciones locales y la Agenda 2030. En primer lugar, la Agenda 2030 destina un ODS específico, el ODS 11, al abordaje de las ciudades y comunidades sostenibles, estableciendo como objetivo el lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Esto fue producto del arduo trabajo de las ciudades y gobiernos locales que, articulados en redes, participaron en el Global Task Force of Local and Regional Governments, con el fin de incluir dicho objetivo en la Agenda para visibilizar los grandes desafíos que la Humanidad enfrenta como el acceso a la vivienda, el

transporte público, la planificación participativa, la gestión y prevención de desastres y efectos adversos del cambio climático, entre otros (Férrandez Losada y Romero, 2016).

En segundo lugar, con respecto a la localización de los objetivos, entendido como “el proceso de definición, implementación y seguimiento de estrategias desde el nivel local para lograr los objetivos y metas de desarrollo sostenible a nivel nacional y mundial” (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU], 2019, p.15), los gobiernos locales se posicionaron ante la Agenda 2030 de dos maneras. Por un lado, plantearon la importancia de localizar toda la agenda, es decir, de incluir la dimensión local en los ODS, para dar muestra de la vinculación entre lo global y lo local. Con ello, sostuvieron la necesidad de integrar mecanismos de gobernanza multinivel, inclusivos y descentralizados para asegurar una implementación eficaz de los objetivos en los territorios. Por otro lado, además de la planificación, se plantea la relevancia de contar con mecanismos de monitoreo y evaluación de la localización de los objetivos, especialmente de indicadores, que den muestra del impacto de los ODS en el plano local (Férrandez Losada y Romero, 2016). En suma, lo que estos actores locales buscan es considerar los contextos subnacionales en la definición de objetivos y metas, en la movilización de los recursos destinados a la implementación, y en el uso de indicadores para medir y evaluar el progreso para alcanzar los ODS (CGLU, 2019).

Como una de las más importantes agendas de desarrollo a nivel mundial, la Agenda 2030 ha sido pensada para responder a los desafíos multidimensionales que afrontan las sociedades sin dejar a nadie, ni a ningún

territorio, atrás. Es por ello que no se puede perder de vista el papel crucial que poseen los gobiernos locales, que reafirman sus compromisos de impulsar e implementar las agendas mundiales.

La inclusión de los gobiernos locales en las agendas globales de desarrollo da muestra no solo de la magnitud de las acciones locales en pos del desarrollo sino también que su inclusión en la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las agendas de desarrollo es tanto deseable como necesaria, para que el alcance, apropiación e impacto de los objetivos establecidos sea mayor (Férrandez Losada y Romero, 2016).

Si analizamos el rol de las ciudades y gobiernos locales en el escenario internacional a partir de su participación en las agendas globales, podemos observar que los mismos han dejado de ser meros espectadores a ser reconocidos como actores claves que inciden y son afectados por las dinámicas internacionales. Inciden en las agendas globales en tanto les posibilita incorporar las necesidades y demandas de los territorios y ajustarla a dichas necesidades, además de darles legitimación, y son afectados en tanto las repercusiones de su implementación se sienten en los territorios (Férrandez Losada y Romero, 2016).

Las agendas globales, entendidas como el marco de principios, valores y compromisos asumidos por los gobiernos como aspiraciones para alcanzar el desarrollo sostenible (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Paradiplomacia.org, 2023), ponen de manifiesto la glocalidad de los desafíos presentados y de los objetivos establecidos, al ser tanto globales como locales. Siguiendo esta línea, “los gobiernos locales tienen una gran responsabilidad en el marco de las agendas

globales, ya que su acción, o inacción, impacta directamente en todas las dimensiones del desarrollo local” (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Paradiplomacia.org, 2023, p. 16). De allí la importancia de que los marcos de gobernanza incorporen una mirada multiactor y multinivel, que abarque las cuestiones ligadas al desarrollo de forma integral, inclusiva y en consideración con las necesidades de cada actor, especialmente de los gobiernos locales.

El vínculo innegable entre los contextos locales y las agendas globales también se hace patente en los planes y estrategias de internacionalización. Las agendas globales se convierten en un marco de referencia para la planificación y puesta en marcha de estrategias de internacionalización, permitiendo alinear los objetivos y las necesidades del territorio, lograr consensos y ampliar las oportunidades de acceso a recursos (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Paradiplomacia.org, 2023).

Tanto el proceso de localización de la Agenda y de la internacionalización de los gobiernos locales tiene como fin último el desarrollo local bajo una lógica sostenible, resiliente, inclusiva y participativa. En otras palabras, la sinergia entre las agendas mundiales, las estrategias de internacionalización y las dinámicas locales son impulsores de la transformación de las ciudades. Como señala Ferreira Seyfried (2024), existe el movimiento de ciudades para internacionalizarse y, al mismo tiempo, buscar la implementación de los ODS. La autora analiza cómo la implementación de los ODS en las ciudades impacta en su propia internacionalización, partiendo de la relación entre internacionalización de las ciudades y el desempeño subnacional respecto a la Agenda 2030, bajo el

enfoque de gobernanza multinivel. La autora sostiene que de la búsqueda de acción internacional surge el proceso de internacionalización y, tomando la definición de Soldatos (citado en Ferreira Seyfried, 2024) de ciudad internacional, vincula sus principales características con los ODS, para determinar cómo estos últimos influyen en los factores de internacionalización de los gobiernos locales.

Ferreira Seyfried (2024) concluye que las ciudades, al contribuir al logro de uno de los ODS, como estos están intrínsecamente relacionados, promueve en consecuencia a la consecución de restantes objetivos, ya sea de manera directa o indirecta. Igualmente, sostiene que es visible el impacto de los ODS en la internacionalización de un gobierno subnacional, ya que una ciudad o gobierno local que desee integrarse en el escenario internacional puede comenzar trabajando en la localización de los objetivos, que no solo potenciará su proceso de internacionalización, sino que también mejorará la calidad de vida de sus habitantes, en otras palabras, tendrá un impacto directo en el desarrollo local.

Habiendo mencionado lo anterior, se entiende la vinculación y localización de agendas globales-internacionalización de gobiernos locales en un doble sentido. Si por un lado la agenda global se territorializa o localiza, es decir, se incorpora e inserta en las estrategias y acciones locales de desarrollo, por el otro lado, las estrategias de acción internacional –que tienen como fin el desarrollo local– incorporan dentro de su planificación la perspectiva de las agendas globales.

En el siguiente apartado, se analizan los casos de dos ciudades latinoamericanas, la

Ciudad de México (CDMX) y la Ciudad de Córdoba, que llevan adelante estrategias de internacionalización de sus ciudades y de localización de la Agenda 2030.

Ciudad de México y Córdoba: Dos ciudades internacionalizadas que localizan el desarrollo sostenible

La inserción internacional de la Ciudad de México

Antes de entrar de lleno a las dinámicas de internacionalización de la CDMX se hace necesario retomar brevemente la Constitución Política de la Ciudad de México, en vigencia desde 2017, ya que sus contenidos abrevan del análisis y adopción de agendas, acuerdos y convenios globales, del diálogo con organismos internacionales y del intercambio de experiencias con otras ciudades, regiones y países que vinculan a la ciudad directamente con las Agendas de desarrollo.

Dentro de las reformas al cuerpo normativo de la Constitución de 1917 se hace alusión a la Constitución Política de la Ciudad de México. Precisamente, partiendo de los artículos transitorios de la reforma a la Carta Magna, con el fin de dotar a la Ciudad de México de un marco normativo propio que rijan el funcionamiento y organización de la ciudad, se instauró la Asamblea Constituyente, con la tarea principal de redactar la Constitución de la Ciudad de México antes del 31 de enero de 2017. Este proceso dio como resultado la aprobación y promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la cual se define que el territorio de la Ciudad es el que actualmente posee y que su organización político-territorial se basa en demarcaciones territoriales (16 en total).

El artículo 20 de la Carta Magna local, le confiere a la capital el carácter de Ciudad Global. De esta manera el artículo decreta que: la Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, por medio del establecimiento de acuerdos de cooperación técnica con diversos organismos e instituciones multilaterales extranjeras e internacionales, acorde a las leyes en la materia, además de asumir su corresponsabilidad y deber en la solución de los problemas de la humanidad, según los principios que rigen la política exterior (fracción 2). Sobre esta base constitucional se perfila institucionalmente y se consolida la política internacional de la Ciudad de México.

Rindiendo homenaje a su legado histórico y a las culturas y comunidades que se asentaron sobre su territorio y determinaron el devenir de la ciudad, la Constitución Política destaca el reconocimiento del derecho a la ciudad, uno de los temas que se encuentran en las Agendas de Desarrollo Globales y que están directamente relacionados a las ciudades, apuntado primeramente en el Preámbulo del mismo como perteneciente a sus habitantes. Se concibe a la CDMX como “un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad” (Constitución Política, 2017, p. 13) donde el Estado, en defensa del orden democrático, garantiza el respeto de las libertades y derechos de las personas.

Descrito explícitamente en el artículo 12 de la Constitución Política de la CDMX, el derecho a la ciudad se entiende como la garantía del uso y usufructo pleno y equitativo de la

ciudad. Está basado en los principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, diversidad cultural, naturaleza y medio ambiente, y se interpreta como un derecho colectivo, en tanto se busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, la democracia, la funciones sociales de la ciudad, además de asegurar la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de los bienes públicos con base en la participación ciudadana.

El proceso de internacionalización de CDMX en relación con el desarrollo sostenible

La Ciudad de México, como se ha retratado, ha transitado un sendero de formación, conformación y transformación hasta convertirse en la megalópolis que conocemos hoy en día. En ese continuo vaivén, ha sabido utilizar su posición geográfica ventajosa entre América del Norte y Sudamérica, Asia y Europa, Centroamérica y el Caribe para comerciar e interactuar con el mundo, tanto en representación de la Federación como en representación propia. Hoy, es reconocida en el mundo como un actor con liderazgo y responsabilidad global que, con fundamento en el diálogo y la cooperación internacional, contribuye continuamente a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, en concordancia con su propio plan de desarrollo. Catalogada como una megalópolis, la Ciudad de México no sólo es rica en historia y cultura, es la principal fuente económica de México. Además, brinda a sus ciudadanos la capacidad de conectarse con el exterior a través de la tecnología, el turismo, la gastronomía y el deporte, entre muchos otros ámbitos.

Para poder posicionarse en el mundo y

abrirles las puertas a sus ciudadanos a las corrientes internacionales, la CDMX se ha valido de una estrategia de internacionalización que ha sido objeto de análisis en diversas estudios que hacen foco en el accionar y práctica internacional de las unidades subnacionales, además de servir de guía y modelo para nuevas estrategias de internacionalización tanto de gobiernos locales mexicanos como de otras partes del mundo.

El proceso de internacionalización de la Ciudad de México, por consiguiente, se enmarca dentro de la acción internacional de los gobiernos locales como un eje transversal que asiste y complementa a las demás políticas públicas locales, y que se concibe no como un fin en sí mismo sino como una herramienta que busca potenciar el desarrollo en todos los aspectos, como un instrumento para repercutir en el sistema internacional (Díaz Castro y Ramírez, 2020; Hernández Ramírez, 2020; Laboratorio para la Ciudad, s.f.). Este proceso no es ajeno a los cambios producidos en México y en el mundo, sino que emerge en un contexto de transformaciones nacionales e internacionales relativamente novedoso, esencialmente desde finales de la década de los noventa y comienzos del nuevo siglo, donde florecen las condiciones para la acción internacional de los estados y municipios mexicanos.

Tal como se expresa en diferentes capítulos del libro CDMX Global (2018, 25), el Gobierno de la Ciudad por primera vez en su historia, incluyó a la “acción internacional” con un enfoque transversal en el “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018”, reconociendo a esta Acción como un componente y catalizador fundamental de sus políticas públicas. A partir de este hito, la Coordinación General de Asun-

tos Internacionales (CGAI) formuló el primer “Programa Especial de Acción Internacional” para impulsar el proceso de internacionalización con base en objetivos y políticas públicas de carácter estratégico.

Asimismo, CDMX ha trabajado en este periodo de tiempo para constituirse como actor líder a nivel global promoviendo el desarrollo de otros actores y colaborando con ellos para lograr los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

Las acciones de CDMX en su camino de fortalecimiento para la internacionalización, incluyeron el posicionamiento de las ciudades (y CDMX erigiéndose como referente del mismo) en el escenario internacional, intentando tomar lugares en los espacios decisivos de la política internacional.

En ese proceso, el gobierno de CDMX buscó vincularse con distintas agencias de la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales en temas de carácter prioritario para la ciudad. Así, la administración de la CDMX suscribió seis convenios marco de cooperación y/o colaboración con agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU Mujeres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Estos convenios han aportado asis-

tencia técnica y/o financiera mediante proyectos de desarrollo en diversas temáticas para la ciudad en un esquema basado en el mutuo interés y beneficio.

En 2017, CGAI elaboró el Primer Programa Especial de Acción Internacional de la Ciudad de México (PEAI), documento que contiene los objetivos, metas especiales y líneas de acción dedicadas a consolidar la internacionalización de la capital mexicana. El PEAI especifica que la acción internacional debe acompañar y potenciar las políticas públicas de la ciudad en temas tan diversos como: movilidad urbana, seguridad y desarme, prevención de riesgos y desastres, conservación de patrimonio, medio ambiente y cambio climático, espacio público, salud, educación, desarrollo social, finanzas públicas, ciencia y tecnología, cultura y deportes, justicia y promoción de los derechos humanos, entre otros.

De acuerdo con la Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México (2019), la Ciudad de México posee el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), una plataforma de monitoreo reconocida internacionalmente por estar dedicada a las agendas globales de desarrollo⁵. La plataforma promueve la transparencia y comunicación y evidencia de manera interactiva las acciones realizadas de acuerdo al plan de Gobierno y el impacto en cada uno de los ODS.

Cabe resaltar que el proceso institucional más reciente, el Programa de Gobierno de 2019-2024, se enmarca en las Agendas Globales de Desarrollo y surge de una consulta ciudadana. Esto, junto al desarrollo de distin-

⁵ Micrositio de las Agendas Globales de Desarrollo de la Ciudad de México. Recuperado de <https://agenda2030.cdmx.gob.mx>.

tas campañas han permitido mantener un proceso sostenido de difusión e información hacia la población y ha permitido abrir canales para invitar a la participación ciudadana. Otra buena práctica hace referencia al levantamiento de la información o encuestas participativas de la ciudad de México, así como también compartir el proceso integral de la implementación de la Agenda 2030 en la ciudad.

La Ciudad de México, de manera permanente, cuenta con el Gabinete para la Acción Internacional de la Ciudad de México en donde se contrasta y recopila información, dando muestras de la importancia de contar con equipos dedicados a la sensibilización, medición y monitoreo de la Agenda 2030.

Por último, el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Centro Mario Molina (CMM) crearon el Índice de Ciudades Sostenibles (ICS) para medir el avance de las zonas metropolitanas de México hacia el cumplimiento de los ODS. Compuesto por 16 categorías, conformadas a partir de dieciséis de los 17 ODS, excluyendo el ODS 14, cada categoría posee una escala de 0 a 100 puntos, siendo 100 el mejor puntaje que se puede obtener. Dicho puntaje está basado en unos criterios previamente definidos en las metas de los ODS o en otros criterios internacionales, no en la mejor posición que ocupa una zona metropolitana. Además, se hace uso de un semáforo de cinco colores, que mide el grado de progreso de las zonas por indicador y por objetivos (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe [CODS], 2020).

En 2023, este proyecto ha sido actualizado por la Fundación NovaGob México (Nova-

Gob), el CMM y el IMCO para considerar las nuevas definiciones de metrópolis de México, considerando 92 metrópolis, las cuales agrupan 421 municipios en los que habitan 82.5 millones de personas (65.5% de la población). Para los fines del ICS, se evalúan 48 zonas metropolitanas, las 22 metrópolis municipales y 11 de las 22 zonas conurbadas, y se utilizaron 88 indicadores. Dentro de los resultados, se observa que la Zona Metropolitana de la CDMX se encuentra arriba del promedio, con 66.99 puntos (Fundación NovaGob México, 2024).

La inserción internacional de la Ciudad de Córdoba

La Constitución Nacional Argentina, en su artículo primero, establece la forma republicana, representativa y federal de gobierno. Teniendo en cuenta éste último, debemos remarcar que es el federalismo lo que posibilita el funcionamiento de la actividad paradiplomática de los actores subnacionales argentinos, al descentralizar el poder hacia niveles inferiores, repartiendo competencias entre las provincias y los municipios, para evitar que todo el poder quede fuertemente concentrado en el nivel nacional.

Con la Reforma Constitucional de 1994, se otorgó a los municipios la facultad de realizar gestiones internacionales. En este sentido, es de fundamental importancia contemplar los artículos 123 (autonomía municipal) y 124 (competencias internacionales), los cuales expresan las potestades y limitaciones de la acción internacional de dichas entidades.

Por otro lado, teniendo en cuenta la Constitución de la Provincia de Córdoba, debemos recalcar la importancia del artículo 16, el

cual estipula que corresponde al Gobierno Provincial “realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal” (Constitución de la Provincia de Córdoba, 2001). También es importante tener en cuenta el artículo 180, el cual hace referencia al Municipio como “una comunidad natural, fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”, y establece su independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones (Constitución de la Provincia de Córdoba, 2001).

Si analizamos la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, el artículo 13 hace referencia a la competencia del municipio de “realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial”. Además, como atribuciones del intendente, el artículo 86 menciona el

Celebrar convenios con la Nación, provincias, municipios, comunas, entes públicos o privados nacionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local.

Celebrar convenios con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales e impulsar negociaciones con ellas, sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal ni interferir con las competencias propias de la Provincia. (Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, 1995)

Habiendo delineado brevemente el marco normativo vigente, es pertinente señalar la estructura organizacional del municipio. La

Municipalidad de Córdoba se conforma por secretarías dependientes directamente del Departamento Ejecutivo Municipal. El año 2019 es de fundamental importancia para el ámbito de las Relaciones Internacionales de la Ciudad de Córdoba, teniendo en cuenta que en ese momento se creó la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales, logrando visibilizar el rol fundamental de la cuestión internacional en el ámbito subnacional. Actualmente, dentro de las áreas que conforman el gobierno se encuentra la Secretaría de Integración Regional y Vinculación Institucional, dividida a su vez en la Subsecretaría de Integración Regional, la Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local y la Dirección General de Relaciones Multilaterales y Mercociudades. La Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local se encarga de “gestionar estrategias de internacionalización, conducir proyectos de cooperación para el desarrollo, fomentar alianzas estratégicas, acercar instrumentos a migrantes y poner en valor el acervo cultural de las colectividades” (Municipalidad de Córdoba, 2024 a, párr. 1) como pilares para posicionar a Córdoba como una ciudad abierta, conectada al mundo y capaz de gestionar los desafíos globales. Por su parte, la Dirección General de Relaciones Multilaterales y Mercociudades tiene como objetivo el promover asistir al Ejecutivo en el posicionamiento e inserción internacional de la Ciudad (Municipalidad de Córdoba, 2024 b).

Córdoba: Ciudad Global, Inteligente y Sostenible

El accionar internacional de la Ciudad de Córdoba está enfocado en dos grandes ejes:

Córdoba Ciudad Global y el Acompañamiento y Apoyo al Migrante. Con respecto a Córdoba Ciudad Global, encontramos a su vez cuatro líneas de trabajo, las relaciones internacionales, el proyecto Respira Córdoba, la iniciativa Córdoba Elige Agua y el proyecto piloto de Democracia Participativa.

En cuanto a las relaciones internacionales, la Ciudad lleva adelante acciones de planificación y gestión de la internacionalización local, a partir de la vinculación con diversos actores internacionales con el fin de establecer alianzas que permitan el intercambio de buenas prácticas, la puesta en marcha de proyecto de cooperación internacional, la participación en eventos y foros internacionales y el acceso a fuentes de financiamiento internacional; de la participación en redes regionales y globales de ciudades, como el (CGLU), Mercociudades, Metropolis, Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, Milan Urban Food Policy Pact, Open Government Partnership, G20 Global Smart Cities Alliance, Partnership for Healthy Cities, Coalición Latinoamericana y Caribeña y Mobilise Your City; del establecimiento de relaciones bilaterales, mediante la firma de acuerdos de hermanamientos con la finalidad de fomentar la vinculación e intercambio cultural y turístico entre la Ciudad de Córdoba y Ciudades Extranjeras (Municipalidad de Córdoba, 2024 c).

En relaciones multilaterales Córdoba ha expandido su presencia en redes internacionales, donde estrecha lazos y acciones de cooperación con ciudades de distintas geografías. Actualmente forma parte de 13

redes internacionales en diversas temáticas: salud, cambio climático, seguridad alimentaria, migración, participación ciudadana, gobierno abierto, movilidad, smart city, integración regional, gobernanza urbana y metropolitana y movilidad. A su vez realizó alianzas estratégicas con organismos internacionales como ONU, CAF y BID y fue representada en más de 30 eventos internacionales (Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local, 2022).

Por otro lado, concerniente al ámbito económico y financiero, la Municipalidad de Córdoba ha recibido cerca de 5 millones de dólares en concepto de fondos internacionales, los cuales provienen de distintos orígenes, como por ejemplo, organismos internacionales (Naciones Unidas a través de PNUD y ACNUR, CAF, Comisión Europea y BID), redes internacionales (Metropolis, ICLEI, Partnership for Healthy Cities, OGP, G20 Global Smart City Alliance) y agencias de cooperación (AFD). Además, la ciudad ha participado en más de 40 espacios de intercambio de experiencias y acompañamiento técnico, trabajo articulado y capacitación (Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local, 2022).

Ejemplo de la vinculación, la cooperación y la captación de fondos internacionales por parte de la Ciudad de Córdoba es el proyecto Respira Córdoba, llevado a cabo entre 2022 y 2023. Este proyecto de cooperación internacional fue una iniciativa de la Municipalidad de Córdoba, gestionada por la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales, financiado por la Unión Europea, en sociedad con el Ayuntamiento de Córdoba, España (el cual fue co-solicitante) y en alianza con el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Inter-

nacional (FAMSI), que tuvo como objetivo “hacer de Córdoba una ciudad saludable, inclusiva, resiliente y sostenible” (Respira Córdoba, 2023, p. 2). Esta iniciativa intervino el área central de la ciudad con el fin de revitalizarla y revalorizarla para, con ello, contribuir a la mejora de la calidad ambiental de Córdoba y promover la gobernanza multisectorial en la gestión urbana. Dicho proyecto se alineó con ciertos ejes del Plan de Metas del Gobierno del año 2020, plan al cual nos referiremos más adelante, como el de ciudad atractiva y planificada, ciudad sostenible y ciudad de oportunidades e inclusiva, además de alinearse con los objetivos propuestos en la Nueva Agenda Urbana, la Agenda 2030 y los lineamientos del Programa “Autoridades Locales: Alianzas para ciudades sostenibles” de la Comisión Europea (Respira Córdoba, 2023).

La Ciudad de Córdoba también ha trabajado para visibilizar buenas prácticas de gestión mediante la postulación a premios internacionales. Así, la Ciudad ha sido finalista en los Premios Verdes 2022 y en la Distinción Buenas Prácticas de Participación Ciudadana OIDP 2021 (Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local, 2022).

Por otra parte, con el fin de impulsar y construir un espacio para la concertación de objetivos y metas a través de un diálogo multiactor sobre temáticas internacionales que legitimen, promuevan el consenso y den permanencia y sostenibilidad al proceso de internacionalización de la ciudad, es que se crea la Mesa de Internacionalización de la Ciudad de Córdoba. La institucionalización y puesta en funcionamiento de una mesa de diálogo multiactor, busca mejorar la gestión internacional de la Ciudad, promover sinergias entre los actores clave del territorio y con

ello desarrollar una estrategia de internacionalización integral que posicione a la ciudad en el escenario global actual como oportunidad para el desarrollo local (Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales 2021).

Los objetivos que se mencionan en el Plan de trabajo de la Mesa de Internacionalización de la Ciudad de Córdoba (2021) son los siguientes: Sistematizar las relaciones del Municipio con otros entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales e impulsar negociaciones en conjunto; Impulsar los procesos de internacionalización y desarrollo económico de la ciudad de forma articulada con otras instituciones, consolidando acciones para su implementación y difusión; Impulsar la presencia de Córdoba en el mundo, fortaleciendo el direccionamiento estratégico que la Municipalidad de Córdoba busca, mediante actividades colectivas, estrategias comunicacionales, atracción de inversión extranjera, cooperación y fomento a exportaciones; Potenciar la influencia internacional de todas las instituciones de la ciudad que desarrollan políticas propias de internacionalización y Coordinar las Relaciones Internacionales de las instituciones y el municipio para potenciar la presencia internacional de la ciudad de Córdoba.

Asimismo, el segundo espacio participativo con el que cuenta la ciudad es la Mesa de Migrantes y Colectividades. Este espacio ha sido diseñado para responder a las demandas de las colectividades y asociaciones migrantes, siendo un órgano de participación democrática de consulta y asesoramiento (Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local, 2024).

Como se indicó, la Municipalidad de la Ciu-

dad de Córdoba se encuentra llevando a cabo, desde el año 2012, el denominado Plan de Metas de Gobierno. Dicho Plan, establecido por la ordenanza 11.942, expresa las distintas políticas públicas que la Municipalidad de Córdoba desarrollará en cada periodo gubernamental, en respuesta a las necesidades de los barrios y diferentes actores de la ciudad. El mismo se compone de un proceso de planificación que define ejes estratégicos, objetivos, metas e indicadores de progreso de manera transversal, en tanto involucra el trabajo articulado de todas las dependencias municipales. El Plan de Metas para el período 2024-2027 está compuesto de tres pilares: conectar, integrar y humanizar y cuatro ejes estratégicos y transversales, bienestar integral e inclusión, desarrollo local sostenible, ciudad inteligente y seguridad (Municipalidad de Córdoba, 2024).

El eje Ciudad Inteligente tiene como objetivo transformar a Córdoba en un espacio avanzado y eficiente, integrando conceptos de tecnología, conectividad y datos para optimizar la calidad de vida de los ciudadanos. Desde la gestión urbana y la movilidad hasta la sostenibilidad y los servicios públicos, aspiramos a crear una ciudad inteligente que responda ágilmente a las necesidades de los vecinos. Además, promovemos el trabajo en red tanto a nivel local como internacional, fomentando la colaboración y el intercambio de conocimientos para impulsar la innovación y enriquecer continuamente la experiencia de vivir en nuestra ciudad. (Municipalidad de Córdoba, 2024 e, p. 11)

Como objetivos, se remarca los objetivos de posicionar a la ciudad como ciudad inteligente y el sostener y fomentar alianzas público-privadas y de cooperación, tanto

local como internacional de carácter estratégico. Ejemplo de ello son las metas 2.5.34, “lograr al menos 08 acuerdos de cooperación técnica y/o financiamiento internacional que permitan potenciar a Córdoba como ciudad inteligente para 2027” (Municipalidad de Córdoba, 2024 e, p. 43) y la meta 3.4.15, “establecer 8 alianzas estratégicas con instituciones educativas y organizaciones ambientales a nivel nacional e internacional, con el objetivo de fortalecer la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la ciudad para 2027” (Municipalidad de Córdoba, 2024 e, p. 75).

El eje Desarrollo Local Sostenible pretende impulsar un crecimiento equitativo y armónico con el ambiente, haciendo foco en la dimensión económica (iniciativas económicas locales), ambiental (en torno a su preservación) y social (participación comunitaria), a los fines de alcanzar un progreso sostenible.

Con respecto a la localización de la Agenda 2030, el eje ciudad inteligente también incluye como objetivo el promover la digitalización y modernización del municipio a los fines de mejorar la transparencia de datos y, con ello, el vínculo con la ciudadanía. Específicamente, la meta 3.2.10 busca “consolidar la posición de la ciudad de Córdoba como referente nacional en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyéndose como un centro de referencia para la generación de información pública para 2027” (p. 62), y tiene como indicador la creación del Observatorio de ODS. La dependencia encargada de este proceso es la Secretaría de Ambiente Sustentable y Economía Circular, y este punto es relevante, ya que la misma, junto con la Secretaría de Participación Ciudadana, la Universidad

Libre del Ambiente (ULA), el ente municipal BioCórdoba, la Universidad Blas Pascal y la Cátedra UNESCO, han diseñado y puesto en marcha la Agenda Ambiental Vecinal, una herramienta comunitaria que tiene como principal objetivo promover el desarrollo sostenible en la ciudad, conectando a la ciudadanía con los ODS (ULA, 2024).

Esta agenda tuvo como predecesor el proyecto ODS Municipal, iniciativa para la territorialización de la Agenda 2030 en la Ciudad de Córdoba, y que fue desarrollado por la ULA, el BioCórdoba, la Secretaría de Participación Ciudadana, la Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios (FLACMA) y la Universidad Blas Pascal. Este proyecto procuró elaborar un diagnóstico y mapeación de los ODS en la ciudad que sirviera de base para la localización de los objetivos (Secretaría de Ambiente y Economía Circular, s.f.). La actual Agenda Ambiental Municipal retoma este trabajo y, en función de las cuestiones prioritarias elegidas por la ciudadanía, se definen siete ODS a tratar: el ODS 3, 4, 6, 7, 11, 12 y 15 (ODS Córdoba, s.f.). Ambas iniciativas dan sustento a la creación del Observatorio de ODS a cargo de la ULA, para desarrollar programas y medir el cumplimiento de los objetivos globales (La Voz del Interior, 2024).

De la planificación a la medición y evaluación de las estrategias de internacionalización de los gobiernos locales. La importancia de los índices e indicadores

En apartados previos hemos señalado la relevancia de diseñar e implementar estrategias de internacionalización como política pública que contribuya e impulse el desarrollo local. No es posible pensar a las ciudades

y gobiernos locales como ajenas al escenario global en el que se encuentran insertas, ya que los desafíos y problemáticas ligadas al desarrollo son glociales, entremezcla el contexto global con la realidad local.

Las estrategias de internacionalización surgen de la necesidad de que los distintos niveles de gobierno se posicionan estratégicamente en la esfera global, promoviendo no solo su visión local y regional, experiencias y conocimientos sino también generando marcos de acción multilaterales y recíprocos en pos del bienestar global compartido (Metropolis, 2022).

En este sentido, pensar en las estrategias de internacionalización implica pensar en una planificación de la acción internacional a realizar, ya sea de manera unilateral, bilateral o multilateral, que establezca y visibilice los niveles de compromiso que los gobiernos locales contraen al emprender una acción internacional. Un plan estratégico de internacionalización requiere identificar la situación actual del territorio, sus principales problemas o prioridades, el marco estratégico a implementar y los objetivos que se buscan alcanzar con dicho plan (Metropolis, 2022). El plan estratégico de internacionalización local sirve como un medio para alcanzar los objetivos definidos, en otras palabras, se hace uso de la internacionalización como una ventana de oportunidad que posibilita a los gobiernos dar respuesta a las prioridades del territorio (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Paradiplomacia.org, 2023), y se entiende como complementario a los planes y políticas locales, a los cuales buscan mejorar en vez de empeorar.

En este sentido, se concibe a la internacionalización como un proceso a largo plazo que requiere de una planificación delibera-

da, de un fuerte compromiso político para que sea implementada y sostenida tanto por la participación de todas los actores del territorio-ciudadanía, sector privado, academia, sociedad civil y otras organizaciones como de sus gobernantes. Para que una estrategia de internacionalización sea eficaz debe ser llevada a cabo de manera transversal y coherente por los actores locales, abordando las necesidades locales y alineando las diversas agendas existentes con las prioridades y planes de acción internacionales (Metropolis, 2022).

No obstante, para que esta estrategia de internacionalización genere impacto y contribuya al desarrollo local no solo es necesario su planificación sino también su monitoreo, seguimiento y evaluación. Evaluar las acciones internacionales de los gobiernos locales implica diseñar criterios de medición que den cuenta del cumplimiento de los objetivos planteados y del impacto de tales objetivos en el territorio, para que los planes no signifique una mera acción en el plano internacional sino que complementen e impulsen activamente el desarrollo local.

Evaluar es una condición indispensable para el mejoramiento de las políticas públicas y tiene como propósito brindar información adecuada y pertinente para la toma de decisiones frente a un determinado problema. Esto implica identificar el objeto de medición, la construcción de una serie de indicadores que permitan evidenciar los avances realizados, el desarrollo de metodologías y herramientas de gestión de la información. Cabe señalar que la evaluación, no obstante, es instrumento que sirve tanto para mostrar el éxito de los proyectos, como sus fracasos y poder así redefinir los procesos de internacionalización. En suma, la

medición se presenta como una eficaz herramienta para el aprendizaje.

Si la evaluación también tiene un alto componente político y de negociación que da muestra de los resultados, la medición puede considerarse como un poderoso canal de comunicación en tanto, a través de una batería sólida de indicadores, visibiliza el avance de sus actividades y genera conocimiento sobre el proceso en sí mismo. Un trabajo organizado de recolección de información podría servir como instrumento de divulgación de los procesos que se viven en el territorio, y sistemas de monitoreo y en modelos de gestión del conocimiento pueden convertirse en herramientas útiles para comprender el impacto de la internacionalización en el territorio (Vélez, Olaya Barbosa y Silva Ardila, 2018).

De este modo, las estrategias de internacionalización incorporan de diversas maneras marcos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las mismas a través del desglose de las prioridades seleccionadas por los gobiernos locales en objetivos más detallados, compuestos por elementos cuantificables que determinan su nivel de éxito o consecución.

Esto es posible gracias a la medición, que cumple el propósito de visibilizar el alcance de los compromisos adquiridos en cada una de las actividades, acciones y procesos de la oficina, del gobierno local e incluso del territorio. Esta permite construir indicadores para verificar el estado de una variable o factor en un momento particular y hacer seguimiento a sus variaciones a lo largo del tiempo. Una vez visibilizado el estado o la dinámica de una variable es posible tomar decisiones más rigurosas frente a cada una de acuerdo a las prioridades o necesidades

del gobierno o territorio.

Para Vélez, Olaya Barbosa y Silva Ardila (2018) existen tres dimensiones a medir: la institucional, relativa a la gestión propia de la oficina de asuntos internacionales, en la cual es necesario el monitoreo y la evaluación a lo largo del ciclo de la política pública; la política, relacionada con la contribución de la acción internacional al cumplimiento de los objetivos del gobierno local; y la territorial correspondiente a la medición de su impacto en el territorio. En cada una de estas dimensiones es posible crear un conjunto de indicadores que transiten hacia un escenario estratégico, en un enfoque horizontal y no piramidal que permita evidenciar los aportes de la política en cada dimensión.

El proceso de evaluación requiere pensar cuáles son los alcances de la medición y para qué se está desarrollando. Esto permitirá elegir con claridad las variables o categorías de medición, sus métodos, las formas de recolección de la información, los públicos objetivos, la manera en que se presenta la información, así como el momento de la evaluación. Es por ello que la construcción de indicadores resulta fundamental para avanzar en el proceso de medición de las categorías identificadas para la evaluación de la política de internacionalización. Un indicador es definido como

una expresión cuantitativa o cualitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. (Vélez, Olaya Barbosa y Silva Ardila, 2018, p. 80)

La utilización de indicadores es clave para monitorear y evaluar los procesos de internacionalización. Los indicadores contribuyen a la formulación de políticas basadas en evidencia a través de acción estratégica, la estandarización de la metodología y la creación de instrumentos de gobernanza. El uso de indicadores está dirigido a la fijación de objetivos, el desarrollo de métricas, la recopilación de datos y la movilización de recursos para abordar las brechas actuales en la coordinación, implementación y sistematización exitosas de las estrategias de internacionalización. La aplicación de indicadores e índices se torna clave dado que brindan información y fundamentos sobre el alcance e impacto de las estrategias de internacionalización implementadas, el logro de los objetivos planteados y las implicancias para el desarrollo de los territorios y la competitividad internacional. De esta manera, se identifican oportunidades de mejora, que posibilitan ajustar y corregir las acciones realizadas en función de los resultados obtenidos.

No obstante, surgen desafíos a la hora de medir el grado de implementación, los resultados y el impacto de las estrategias de internacionalización es un desafío, especialmente cuando las prácticas de recopilación y análisis no están estandarizadas (Metrópolis, 2022).

Como señalan Vélez, Olaya Barbosa y Silva Ardila (2018) las ciudades han privilegiado evaluaciones concomitantes o de seguimiento y procesos de evaluación ex post, especialmente a través del desarrollo de informes de gestión, sistematización de experiencias y, en algunos casos, presentación de resultados a la ciudadanía. No obstante, aún no se han diseñado metodologías y procesos de evaluación con base en infor-

mación que sea resultado de un sistema de indicadores que pueda medir los efectos de la internacionalización ni al interior del gobierno ni en el territorio.

Si bien existen mecanismos e instrumentos de monitoreo y medición de la acción internacional de los gobiernos locales, y tentativas de medición de internacionalización, no hay un índice como tal que recopile de manera global e integral las variables y las experiencias de internacionalización.

Asimismo, se torna necesario la aplicación de indicadores e índices en tanto posibilita obtener datos que de otra forma serían inaccesibles, y que sirve para diseñar de forma efectiva estrategias de internacionalización y para construir y aplicar otros indicadores e índices para medir el impacto de dichas estrategias en el desarrollo local. Se cierra así una brecha entre lo local, lo nacional y lo global.

Conclusiones

Los índices de medición del grado de internacionalización proporcionan una herramienta valiosa para los gobiernos locales, permitiéndoles evaluar su involucramiento internacional y su capacidad para integrar la Agenda 2030 en sus agendas locales. La adaptación de los ODS a nivel local es crucial para alcanzar los objetivos globales y, al mismo tiempo, para asegurar que los beneficios del desarrollo sostenible se traduzcan en mejoras concretas para las comunidades locales.

Retomando la relación entre los procesos de internacionalización de los gobiernos locales y de localización, observamos que para ambos casos es importante contar con indicadores que evalúen cómo los gobiernos

locales se insertan en el plano internacional y cómo integran en sus políticas y prácticas estándares y objetivos globales. Los índices e indicadores permiten a los gobiernos locales medir su grado de conexión y compromiso con la comunidad internacional, facilitando la integración de los ODS en sus políticas y prácticas locales, y medir el impacto de sus acciones en el desarrollo local. Estos marcos de medición permiten, además, identificar buenas prácticas y oportunidades de colaboración, así como áreas que necesitan mayor atención o mejora.

Las ciudades que no satisfacen las necesidades de desarrollo local tienen desafíos locales que afectan su potencial de internacionalización. La mejor manera de afrontar los desafíos locales es con una estructura de gobernanza con una comunicación clara de los objetivos con los gobiernos locales organizados. Con estructuras gubernamentales claras y participación en el ámbito internacional, los actores urbanos ganan reconocimiento y legitimidad como actores relevantes de la agenda global y ello es posible a través del desarrollo de una estrategia coherente y un plan de seguimiento de la implementación y los resultados de la internacionalización. Para ello son necesarios indicadores de rendimiento urbano. Es necesario medir los impactos de la internacionalización a nivel local, así como la forma en que la metrópoli o la ciudad compiten en el escenario internacional. Además, fomenta la transparencia del gobierno y posibilita que el plan tenga más éxito si cuenta con la aceptación local (Metrópolis, 2022).

En resumen, los índices de internacionalización son herramientas clave para evaluar y fomentar la integración efectiva de los gobiernos locales en la esfera global, mejo-

rando la coherencia y la eficacia de las políticas locales en un contexto internacional. Son herramientas clave para los gobiernos locales que buscan posicionarse en el escenario global y maximizar los beneficios de la cooperación internacional. En los indicadores se refleja la idea de que las estrategias de internacionalización deben apoyar los intereses de la comunidad local.

Si no se mide en cierta forma no existe. Es decir, los avances que no pueden ser registrados ni medidos difícilmente puedan ser incluidos en los aportes o contribuciones al desarrollo y las agendas globales. Esto plantea el pensar los indicadores desde una mirada multidimensional, pero que no pierda de vista la importancia de incorporar diversos criterios y entendimientos locales que suele ser una tarea compleja (CGLU, 2019). Esto es relevante porque es posible medir incorporando criterios generales, pero como hemos visto cada gobierno local, a pesar de las similitudes que puedan aparecer, va a adoptar políticas específicas y basadas en las necesidades y desafío de su territorio y los conocimientos locales. Esto

no implica que no se pueda medir en marcos globales sino que se debe comprender el marco donde surgen esas políticas para otorgarles un valor, es decir, para evaluarla a los criterios seleccionados. Generar procedimientos estandarizados para diferentes realidades urbanas que sea flexible al contexto local y que al mismo tiempo, fomente el intercambio de conocimientos y la difusión de mejores prácticas.

Se destaca la importancia de contar con sistemas rigurosos de seguimiento, aprendizaje y evolución basados en indicadores. Esto permite analizar críticamente las estrategias de internacionalización y rediseñarse para que tengan éxito en un contexto global en evolución constante.

La importancia de desarrollar una estrategia de internacionalización que esté contextualizada con la visión y los objetivos que emanan de los niveles local, regional y nacional. Un enfoque estratégico de la internacionalización es crucial para crear una mayor coordinación entre instituciones gubernamentales existentes, articulando los desafíos globales y el contexto local.

Bibliografía

- Álvarez Orellana, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. REDUR (10), pp. 285-309. <https://doi.org/10.18172/redur.4115>
- Burgess, R. (2003). Ciudad y Sostenibilidad. Desarrollo urbano sostenible. En M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni (Comps.), *La Ciudad Inclusiva*, pp. 193-215. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28 (1), pp. 297-334.
- Calvento, M. y Di Meglio, F. (2023). Índice de participación internacional en los municipios intermedios de la Argentina. Un abordaje comparativo. CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), (137), pp. 93-113.

<https://doi.org/10.35305/cc.vi137.177>

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba. Sancionada el 6 de noviembre de 1995. Recuperado de https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/741407bf-8b83-483f-8423-e40942451dbc/COM_1.pdf

Casanova, F. (2004), *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*, Montevideo, Uruguay: Cinterfor, Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/total.pdf

Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (2020). *Documentación de Experiencias de Medición de los ODS en Ciudades de América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2020-04/Documento%20Experiencias%20Localizacion_abr21_VF.pdf

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2018). *Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales. ¿Qué es la Agenda Global?*. Recuperado de <https://www.old.uclg.org/es/agenda#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20Agenda%20Global,en%20el%20cambiante%20entorno%20actual>.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2019). *La localización de las agendas mundiales: Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios. Quinto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Resumen Ejecutivo*. Barcelona: CGLU. Recuperado de https://www.uclg.org/sites/default/files/goldv_localizacion_de_las_agendas_mundiales.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030*. Santiago: CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4de19176-4c11-45c7-ad06-e1dc255db0b5/content>

Constitución de la Provincia de Córdoba. Promulgado el 14 de Septiembre de 2001. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/0-local-cordoba-constitucion-provincia-cordoba-lpo0000000-2001-09-14/123456789-0abc-defg-000-0000ovorpysel>

Costamagna, P. y Foglia, M. (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 Fe. BID-OMIN. Municipio de Rafaela.

Cusipuma Frisancho, J. (2010). *Paradiplomacia: El posicionamiento de las entidades subnacionales en el escenario internacional*. En *Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?"* Área de Relaciones Internacionales. Jornadas llevadas a cabo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Díaz Abraham, L. (2015). *La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica*

- para consolidar la práctica. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), pp. 33-47. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/321/304>
- Fernández de Losada, A. y Romero, M. del H. (2016). Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?. En: Cuadernos para la internacionalización de las ciudades Nro.7, pp. 63-85. Ciudad de México: Proyecto ALLaS.
- Ferreira Seyfried, M. (2023). Correlation between Sustainable Development Goals and the City Internationalization Process. Universidade Federal de Uberlandia. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4500349>
- Fronzaglia, M. (2005). Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de SãoPaulo-de 2001 a 2004. [Tesis de Maestría, UNICAMP.]
- Fundación NovaGob México (2024). Índice de Ciudades Sostenibles 2023. Resumen Ejecutivo. Recuperado de https://ics.novagob.mx/docs/ResumenEjecutivo_ICs_2023.pdf
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers. Revista de Sociología*, (41), pp. 13-31.
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (91), pp. 235-264. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27378.pdf>
- Gasser, A. (2017). ¿Cómo medir el nivel de internacionalización? Desarrollo de una herramienta para Actores Sub-Nacionales. En Barreto, M. (Ed.) *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales* (pp. 159-183). Rosario: Editorial UNR.
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales (2015). *Ciudad de México Internacional 2012-2015*. Ciudad de México. Recuperado de https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c91/e17/5https://ics.novagob.mx/docs/ResumenEjecutivo_ICs_2023.pdf
- Gobierno de la Ciudad De México, Coordinación General De Asuntos Internacionales (2018). *Ciudad de México Global*. Ciudad de México. Recuperado de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c92/18f/5c5c9218f304f295442335.pdf>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta Edición. Ciudad de México: Mc Graw Hill Education.
- Ippolito, D. (2019). *Relaciones Internacionales de Gobiernos No Centrales: Diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos, Argentina. Periodo 2008-2015*. [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Rosario].
- Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República (2019). *Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*. Recueprado de

- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf
- Jiménez Grotter, C. y Peresutti, M.A. (2013, mayo). El rol de los Estados subnacionales en la Política Exterior. En Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Jornadas llevadas a cabo en la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina.
- Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Paradiplomacia.org (2023). Guía de acción internacional para gobiernos locales. Buenos Aires: KAS y Paradiplomacia.org
- Lara Pacheco, R. (2014). Una tipología para el estudio de la proyección de las ciudades en el medio internacional. En A. Basail Rodríguez y Ó. Contreras Montellano (Coords.), La Construcción del Futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México, (pp. 293-310). Memorias del 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Tuxtla Gutiérrez: CESMECA/UNICACH/COMECSO.
- La Voz del Interior (2024). Educación. La Universidad Libre de Ambiente celebra sus 29 años con una mesa-debate. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ambiente/la-universidad-libre-de-ambiente-celebra-sus-29-anos-con-una-mesa-debate/>
- Malé, J. P., Cors Oroval, C., y Sanz Fiallo, V. (2014). Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. En: Cuadernos para la internacionalización de las ciudades Nro.2, pp. 19-41. Ciudad de México: Proyecto ALLaS.
- Metropolis (2022). Monitoring internationalisation strategies in cities and metropolitan areas. Barcelona: World Association of the Major Metropolises. Recuperado de https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/Monitoring_internationalisation_strategies_cities_metropolitan_areas.pdf
- Municipalidad de Córdoba (2024 a). Relaciones Internacionales. Recuperado de <https://rrii.cordoba.gob.ar/>
- Municipalidad de Córdoba (2024 b). Secretaría de Integración Regional y Vinculación Institucional. Recuperado de <https://cordoba.gob.ar/areas-de-gobierno/secretaria-de-integracion-regional-y-vinculacion-institucional/>
- Municipalidad de Córdoba (2024 c). Relaciones Internacionales. Innovadora y global. Recuperado de <https://rrii.cordoba.gob.ar/relaciones-internacionales-intro/>
- Municipalidad de Córdoba (2024 d). Passerini presentó el Plan de Metas 2024-2027, centrado en los pilares de la gestión: conectar, integrar y humanizar. Recuperado de [https://cordoba.gob.ar/passerini-presento-el-plan-de-metas-2024-2027/#:~:text=El%20Plan%20de%20Metas%20est%C3%A1,de%20Innovaci%C3%B3n%20Local%20\(RIL\).](https://cordoba.gob.ar/passerini-presento-el-plan-de-metas-2024-2027/#:~:text=El%20Plan%20de%20Metas%20est%C3%A1,de%20Innovaci%C3%B3n%20Local%20(RIL).)
- Municipalidad de Córdoba (2024 e). Plan de Metas 2024-2027. Recuperado de https://prod-gobiernoabierto-media-2021120118135176390000001.s3.amazonaws.com/datos/Plan_de_Metas_2024-2027_-_Municipalidad_de_Cordoba.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-

Amz-Credential=AKIA4F7OG6OIE3TCFZOG%2F20240816%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20240816T215452Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=560edc8ee22449ea9ca8eabf93d6a96a3181c6e2b3fa9660915da068bbc77df2

Naciones Unidas (2023). Introducción, 1971-1980. Segundo Decenio sobre Desarrollo.

Documentación de la ONU: Desarrollo. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Recuperado de <https://research.un.org/es/docs/dev/1971-1980>

ODS Córdoba (s.f.). ODS en Córdoba. Recuperado de <https://odscordoba.mobirisesite.com/>

Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista Relaciones Internacionales*, 89, (2), pp. 47-82.

Ortega Ramírez, A. (2012). Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas. *Revista TIP, Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1,(3), 17-38.

Philippart, É. (1997). Le comité de regions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne. En J. Bourrinet J. (Ed.), *Le Comité des Regions de l' Union Européenne* (pp. 6-13). Paris: Editions économique.

Ponce Adame, E. (2005). Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones. Ponencia presentada en Foro Desarrollo Local, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Raquel López, S. (s.f.). Teorías del desarrollo y prácticas en la gestión del desarrollo local en la Provincia de Córdoba: reflexiones preliminares. Universidad Nacional de Quilmes.

Regueiro Varela, D., Moreno Segura, L. e Izquierdo i Toda, G. (2023). Guía de indicadores para el seguimiento de la Agenda 2030 en el ámbito local. España: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Secretaría de Estado para la Agenda 2030. Recuperado de <https://redagenda2030.es/wp-content/uploads/2023/11/Guia-de-indicadores-para-el-seguimiento-de-la-Agenda-2030-en-el-ambito-local.pdf>

Respira Córdoba (2023). Respira Córdoba. Brochure. Recuperado de <https://respira.cordoba.gob.ar/wp-content/uploads/sites/24/2023/04/Brochure-Respira-Cordoba-comprimido.pdf>

Riedel Martínez, M. A. (2023). Cooperación Descentralizada: los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local. *Revista de Fomento Social*, (306), pp. 115-144. <https://doi.org/10.32418/rfs.2023.306.5261>

Schiavon, J. (2010). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México. En Maira, L. (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, (pp. 135-176). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Secretaría de Ambiente y Economía Circular (s.f.). Vinculación e internacionalización. Programa ODS Municipal. Recuperado de

<https://ambiente.cordoba.gob.ar/ula/comunidad/#ODS>

Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales (2021). Plan de Trabajo. Mesa de Internacionalización de la Ciudad de Córdoba. Recuperado de <https://documentos.cordoba.gob.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/RRII/PlandetrabajoMesadelInter.pdf>

Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local (2022). Córdoba Ciudad Global: la estrategia de acción internacional de la Municipalidad de Córdoba. Municipalidad de Córdoba. Recuperado de <https://rrii.cordoba.gob.ar/cordoba-ciudad-global-la-estrategia-de-accion-internacional-de-la-municipalidad-de-cordoba/#:~:text=C%C3%B3rdoba%20Ciudad%20Global%20es%20la,de%20los%20cordobeses%20y%20cordobesas>

Subsecretaría de Vinculación Internacional y Desarrollo Local (2024). Mesa de Colectividades. Municipalidad de Córdoba. Recuperado de <https://rrii.cordoba.gob.ar/migrantes-colectividades/>

Universidad Libre del Ambiente (2024). Agenda Ambiental Vecinal. Hecho en imprenta municipal. Ciudad de Córdoba.

Vélez, J., Olaya Barbosa, S. y Silva Ardila, D. (2018). Hacia una acción internacional sostenible en las ciudades. En: Cuadernos para la internacionalización de las ciudades Nro.8, pp. 65-81. Ciudad de México: Proyecto ALLaS

Wayar N. y Brezzo M. J. (2022). Internationalization of Cities. En R. C. Brears (Ed.), The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51812-7_76-1

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. Desafíos, 28, (1), pp. 15-34. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444001/index.html>

Paradiplomacia y alternancia política. Las iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei

Por Stella Maris Juste¹

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la paradiplomacia argentina hacia China y su potencial para proveer continuidad al vínculo interestatal, aun ante las alternancias políticas en el país sudamericano. El inicio de la administración del presidente Javier Milei a fin de 2023, tensionó la relación bilateral entre Argentina y China generando un panorama de incertidumbre no solo para el vínculo inter-estatal sino, además, para las provincias que desarrollaron una agenda paradiplomática con el país asiático. Durante los últimos años dieciocho provincias argentinas han desplegado acciones con algún tipo de actor del gigante asiático: acuerdos de cooperación técnica, cooperación educativa, financiamiento para obras de infraestructura, proyectos de producción de energías renovables, proyectos de producción de carbonato de litio, entre otros. En tal sentido, se propone un estudio exploratorio, de carácter descriptivo sobre el vínculo hacia China desde la perspectiva teórica paradiplomática. El estudio indagará los primeros nueve meses de la administración del presidente Milei quien asumió la presidencia de Argentina en diciembre del año 2023 hasta agosto de 2024. El estudio parte del giro ideológico de la política exterior de Milei y su afectación en el vínculo con China. A partir de allí se analizarán los cambios y continuidades de las agendas paradiplomáticas: las provincias con agendas hacia China, las temáticas abordadas en la relación, los actores e intereses intervinientes, características del intercambio comercial, y las inversiones chinas destinadas a proyectos provinciales. Por último, se analizarán las posibles estrategias en relación a fortalecer la relación bilateral, a pesar de la alternancia política.

PALABRAS CLAVE

Alternancia política; paradiplomacia; provincias; Argentina; China.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Asistentente (CONICET-UE CISOR), profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu).

ABSTRACT

This article aims to analyze Argentine paradiplomacy towards China and its potential to provide continuity to the interstate relationship, even amid political alternations in the South American country. The start of President Javier Milei's administration at the end of 2023 strained the bilateral relationship between Argentina and China, generating a landscape of uncertainty not only for the interstate link but also for the provinces that had developed a paradiplomatic agenda with the Asian country. In recent years, eighteen Argentine provinces have undertaken actions with some type of actor from the Chinese giant: technical cooperation agreements, educational cooperation, financing for infrastructure works, renewable energy production projects, lithium carbonate production projects, among others. In this regard, an exploratory and descriptive study is proposed on the relationship with China from a paradiplomatic theoretical perspective. The study will investigate the first nine months of President Milei's administration, who assumed the presidency of Argentina in December 2023, until August 2024. The study starts from the ideological shift in Milei's foreign policy and its impact on the relationship with China. From there, the changes and continuities of paradiplomatic agendas will be analyzed: the provinces with agendas towards China, the themes addressed in the relationship, the actors and interests involved, the characteristics of trade exchange, and Chinese investments allocated to provincial projects. Finally, possible strategies to strengthen the bilateral relationship, despite political alternation, will be analyzed.

KEYWORDS

Political alternation; paradiplomacy; provinces; Argentina; China.

Introducción

El inicio de la presidencia de Javier Milei a fines de 2023 se caracterizó, entre otros aspectos, por una reorientación de la Política Exterior Argentina (PEA). Durante los primeros nueve meses de su administración, la PEA evidenció una clara orientación hacia el liberalismo económico, el rechazo al socialismo y el alineamiento con países y líderes que promueven principios de libre mercado. En términos de Escudé, se destaca una PEA globalista, con una clara occidentalización y alineamiento con Estados Unidos (Simonoff, 2024; Anzelini, 2024).

En esa línea, la PEA de Milei muestra una preferencia por fortalecer vínculos con paí-

ses que comparten una visión liberal del mercado, como Estados Unidos e Israel (González Levaggi, 2024). Incluso previo a ser electo presidente, Milei demostró admiración e intención de acercamiento con figuras como Donald Trump.

El gobierno de Milei ha buscado fortalecer las relaciones bilaterales con Estados Unidos, promoviendo acuerdos en materia de comercio, inversión y seguridad. En esa línea se destacan iniciativas de colaboración en seguridad y defensa; el presidente ha expresado su interés en colaborar con Estados Unidos en temas de seguridad, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Anzelini, 2024; González Levaggi, 2024). Así también, mostró un alineamiento con Israel, fortale-

ciendo las relaciones a través del apoyo al país en los foros internacionales, señalando la importancia de trabajar conjuntamente en temas de seguridad y lucha contra el terrorismo, y manteniendo una relación cercana con la comunidad judía en Argentina (Molina, 2024).

Por el contrario, Milei ha sido claro en su intención de alejar a Argentina de países con presidencias de izquierda como Brasil, criticando sus políticas y denunciando lo que considera violaciones a las libertades individuales en Cuba, Venezuela y Bolivia. De hecho, Argentina fue uno de los primeros países en desconocer los resultados oficiales de las elecciones de Venezuela en julio de 2024 que dieron como vencedor a Maduro por sobre la fórmula de González Urrutia y Machado, y pedir la detención de Maduro ante la Corte Penal Internacional por delitos de lesa humanidad en septiembre del mismo año (Chaves, 2014a).

A este contexto se debe sumar los vaivenes del vínculo de Argentina con China que, hasta marzo de 2024, fue el segundo socio comercial después de Brasil. Javier Milei demostró en varias oportunidades su desprecio hacia el país asiático, incluso durante su campaña presidencial (Simonoff, 2024).

La relación con los países vecinos también enfrenta cambios, particularmente con Brasil y Mercosur. Milei ha hecho público su interés en revisar y potencialmente reestructurar la participación de Argentina en el bloque para hacerlo más beneficioso para el país, enfocándose en acuerdos que promuevan el libre comercio (González Levaggi, 2024). Con Brasil, el vínculo atraviesa un momento distante debido a las diferencias ideológicas de Milei y Lula Da Silva, que el presidente argentino se ha encargado de

marcar (Simonoff, 2024).

Con todos los matices, la política exterior de Milei refleja sus convicciones ideológicas, buscando reposicionar a Argentina en el escenario internacional bajo una óptica de libre mercado y autonomía nacional (Anzelini, 2024).

Pero Argentina no es un país homogéneo y, al interior de las fronteras las voces provinciales despliegan acciones internacionales vinculadas a los propios objetivos de desarrollo local. Para las provincias argentinas, la inversión extranjera es un factor fundamental para promover economías regionales dinámicas (Liang, 2019; Juste, 2022). Desde la década de 2010, China fue ganando espacio creciente en el desarrollo de proyectos de impacto directo para las provincias como la infraestructura de conectividad (puentes, ferrocarriles, rutas, entre otros), el comercio internacional, y las iniciativas energéticas (energía renovable y minería, principalmente), entre otros. De forma tal que, para las provincias, China emerge como un socio promotor de su desarrollo (Juste, 2022 y 2024; Juste y Rubiolo, 2023).

La llegada de Javier Milei a la presidencia tensionó la relación entre el Estado Federal y las provincias, y puso en duda las agendas paradiplomáticas en torno en China. El Estado Federal se muestra incapaz de financiar proyectos para el desarrollo de las economías provinciales y, al mismo tiempo, condiciona el vínculo con China (Juste, 2024; Juste y Rubiolo, 2023). Ante esta situación surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo el vínculo paradiplomático de las provincias argentinas puede sostener la relación bilateral a pesar de la alternancia política? ¿Qué sucede con los proyectos financiados por actores chinos? ¿Pueden las provincias traccionar la

agenda política interna para direccionar la política exterior argentina hacia China?

El supuesto de partida plantea que la alternancia política en Argentina afecta el vínculo bilateral con China; no obstante, las agendas paradiplomáticas argentinas hacia China permiten continuidad en la medida en que se observan intereses complementarios entre los actores intervinientes. Durante los últimos años se han registrado iniciativas provinciales con China en relación a la construcción de parques solares, eólicos, telecomunicaciones, proyectos de producción de litio, entre otros.

El estudio tiene como objetivo analizar la paradiplomacia argentina hacia China y su potencial para proveer continuidad al vínculo interestatal, aun ante las alternancias políticas en el país sudamericano.

La metodología propone un estudio de corte cualitativo, exploratorio, de carácter descriptivo sobre el vínculo hacia China desde la perspectiva teórica paradiplomática. El estudio toma los primeros meses de la administración del presidente Milei quien asumió la presidencia de Argentina en diciembre del año 2023.

A fin de corroborar el supuesto, el artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se analiza la PEA de Milei hacia China y la relación con las provincias. El segundo apartado está dedicado al estudio de los proyectos provinciales en relación a China y la agenda paradiplomática. El tercer apartado se detiene en los proyectos provinciales durante los primeros meses de la administración del presidente Milei. Y, por último, se esbozan algunas reflexiones finales.

La PEA de Milei hacia China y la relación con las provincias

Durante el gobierno del presidente Alberto Fernández (2019-2023) ocurrieron dos acontecimientos significativos en la profundización del vínculo. A inicios de 2022, Argentina ingresa formalmente a la Iniciativa la Franja y la Ruta (IFR) y, al año siguiente, recibe la invitación formal a integrar el bloque de países que componen los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con apoyo del gigante asiático. Sin embargo, con el cambio de administración a nivel nacional y la llegada de Milei a la presidencia, Argentina rechazó el ingreso a los BRICS a fines de 2023 a través de cartas que el presidente envió a sus pares de los países que integran los BRICS (Ámbito, 2023).

En esa misma línea, uno de los cambios más notorios de la PEA en el gobierno de Javier Milei respecto de su antecesor el ex presidente Alberto Fernández, se ha observado en el vínculo con China. Durante los últimos años China se convirtió no sólo en una de las principales potencias económicas del mundo y un socio comercial clave para Argentina (Yu, 2018). El vínculo financiero-comercial se puede analizar teniendo en cuenta tres ejes: inversiones, comercio bilateral y cooperación financiera.

A partir de la década de 2000 China fue acrecentando su presencia como inversor en Argentina, especialmente en sectores como la energía, infraestructura y tecnología. Las inversiones chinas se enfocaron en proyectos de desarrollo de energía renovable (proyectos como el parque solar de Cauchari o el parque eólico Los Meandros en Neuquén) y desarrollo de infraestructura ferroviaria (Belgrano y San Martín Cargas), y minería (González Jáuregui, 2023; Juste, 2024). Estos proyectos estuvieron asociados a empresas chinas y, en muchos casos,

implicaron un fuerte componente de tecnología y servicios provistos por China (Rubiolo y Fiore Viani, 2023; Juste y Rubiolo, 2023).

El punto débil continua siendo el comercio bilateral. Argentina mantiene un déficit comercial de 16 años con China. En 2023 el déficit fue aproximadamente de 3,5 mil millones de USD². Esta situación refleja la fuerte dependencia de Argentina de las importaciones de productos manufacturados y tecnológicos desde China³. Por otro lado la matriz exportadora argentina se conforma de productos esencialmente primarios como ser soja y sus derivados, carne bovina y productos pesqueros (González Jáuregui, 2023; Juste y Rubiolo, 2023).

La cooperación financiera también ha sido un aspecto clave en el vínculo bilateral. Las instituciones financieras chinas, incluido el Banco de Desarrollo de China, proporcionaron líneas de crédito y financiamiento para proyectos clave en Argentina. Además, en la cooperación financiera entre ambos países se destacan los swaps de divisas⁴. El primer acuerdo de swap de divisas entre Argentina y China se firmó en 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández. Desde entonces, se han renovado y ampliado en varias ocasiones, siendo una herramienta crucial para Argentina en momentos de crisis de balanza de pagos y falta de acceso a los mer-

cados financieros internacionales (González Jáuregui, 2023). En junio de 2024, el gobierno llegó a un acuerdo con China para renovar por un año el swap por 5000 millones de USD⁵. A cambio, el presidente. Con este acuerdo, el gobierno argentino logró aliviar su situación financiera ya que de no haberse producido, Argentina habría tenido que pagar 2900 millones de USD en junio y otros 1900 millones de USD en julio, lo que habría impactado negativamente sobre las reservas del Banco Central (Infobae, 2024).

En el plano discursivo, Milei ha tenido momentos controversiales en los que ha expresado una postura crítica hacia el modelo económico y político de China, especialmente en lo que respecta al régimen comunista y la intervención estatal en la economía (El Cronista, 2023). Incluso previo a ser presidente, en oportunidad del debate presidencial, Milei sostuvo que su gobierno separaría la relación política de la relación comercial y que profundizaría la segunda, pues es la única que le interesa mantener con la República Popular de China (Notarfrancesco, 2023). A esto se suma una actuación cuestionable de la canciller Diana Mondino quien tuvo expresiones xenófobas respecto del personal chino que trabaja en la Estación de Observación del Espacio Lejano en Neuquén durante una inspección realiza-

² Durante 2023 Argentina exportó un total de 10,5 millones de USD, mientras que las importaciones acumularon un total de 14 millones de USD (D'Angelo, Marin y Terré, 2024).

³ Las importaciones se conforman, principalmente, maquinaria y equipos electrónicos, productos químicos, y textiles (D'Angelo, Marin y Terré, 2024).

⁴ Los swaps de divisas entre China y Argentina son acuerdos financieros bilaterales que permiten a ambos países intercambiar sus respectivas monedas (yuanes y pesos respectivamente) para facilitar el comercio y la inversión, además de proporcionar liquidez en momentos de necesidad económica. Estos acuerdos han sido fundamentales para Argentina en términos de estabilidad financiera y acceso a reservas internacionales.

⁵ En Abril, una misión oficial en cabecada por Mondino viajó a China para promover las exportaciones y para intentar conseguir la renovación del swap. Sin embargo, este último objetivo fracasó y la renovación del swap terminó destrabándose mediante la embajada argentina y las autoridades del Banco Central de China (Página12, 2024).

da por gobierno. Posteriormente, negó que hubiera intención discriminatoria en sus palabras (CNN Español, 2024).

A pesar de ello, los primeros meses de su gobierno muestran que su enfoque hacia las relaciones bilaterales con China se basa en un pragmatismo económico. Aunque el gobierno privilegie un direccionamiento hacia Estados Unidos y el presidente haya criticado públicamente al gobierno chino, Milei reconoce la importancia de China como socio comercial para Argentina (Simonoff, 2024). Convertido en presidente, Milei expresó su intención de mantener y expandir las relaciones comerciales con China, pero bajo condiciones más favorables para Argentina. Esto incluye la renegociación de acuerdos comerciales y la búsqueda de mayor acceso a los mercados chinos para productos argentinos. Además, enfatizó la necesidad de atraer inversiones chinas en sectores estratégicos, siempre y cuando se respeten los principios de libre mercado y no se comprometan los intereses soberanos de Argentina (González Levaggi, 2024).

En ese contexto, sobresalen dos ejes constantes que atraviesan las relaciones entre Argentina y China y las alternancias políticas del país sudamericano:

La dependencia a la inversión externa

Un tema pendiente de Argentina que guarda relación con la política exterior actual es la dependencia al financiamiento externo. Esta ha sido una característica anclada a la necesidad del país de financiar su desarrollo y cubrir sus déficits fiscales y la balanza de pagos (González Jáuregui, 2023). En este escenario, China ha emergido como un actor clave en las últimas dos décadas, profundi-

zando la relación bilateral y estableciendo un vínculo económico y de cooperación financiera cada vez más fuerte (Juste y Rubiolo, 2023).

Históricamente, Argentina ha dependido de préstamos y financiamiento externo debido a factores como los déficits fiscales crónicos, la alta inflación, y los problemas recurrentes con su balanza de pagos (González Levaggi, 2024). Esto ha llevado al país a recurrir a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de depender de la emisión de bonos soberanos. Entonces, la cooperación financiera china a través de los swaps de monedas, y la inversión extranjera directa proveniente del mismo país ayudan a mitigar esos factures y han sido claves en los últimos años para dinamizar las condiciones de desarrollo de las provincias argentinas.

Durante las dos últimas décadas las inversiones chinas en Argentina han posibilitado el desarrollo de proyectos claves para las economías provinciales. Algunos vinculados a la infraestructura de conectividad como la actualización de los ferrocarriles Belgrano y San Martín Cargas; proyectos de producción de energía renovable como parques solares y eólicos en Jujuy, Salta, La Rioja y Chubut; proyectos de producción de litio en Jujuy, Salta y Catamarca; entre otros (Liang, 2019; Juste, 2021 y 2022).

Si bien el financiamiento chino ha sido crucial para ciertos desarrollos, también hay algunas luces de alerta, pues en algunos casos los proyectos han sido cuestionados por la falta de transparencia y por las condiciones de los contratos, que pueden ser más favorables para los intereses chinos (Myers, 2020). Por otro lado, la relación con China ha permitido a Argentina diversificar su base

económica, accediendo a mercados y tecnologías que no estaban disponibles a través de sus relaciones tradicionales con Estados Unidos y Europa (Juste, 2022).

Esta dependencia es un elemento clave para entender las limitaciones de las posturas más radicales del gobierno de Milei respecto de la relación con la República Popular y el complejo panorama que presentaría para Argentina una total alineamiento con Estados Unidos.

Las provincias argentinas en el vínculo bilateral

Las provincias argentinas han participado del vínculo interestatal entre Argentina y China con mayor o menor protagonismo. Sin embargo, y como se mencionó antes, los gobiernos provinciales empezaron a adquirir un rol protagónico a partir de la firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en 2014 (Juste, 2021).

En ese sentido, los cambios de la política exterior durante el inicio del mandato de Milei produjeron inquietudes en los gobiernos provinciales, especialmente en aquellas provincias que tenían en desarrollo iniciativas con actores chinos vinculadas a la producción de litio, a proyectos de infraestructura o energía renovable. Durante los primeros meses de la presidencia de Milei apare-

cieron focos de tensión con China provocados por las declaraciones del presidente y de la canciller, en paralelo a un acercamiento a Estados Unidos. A este panorama se sumó la inspección realizada por el gobierno argentino en abril de 2024 a la Estación de Observación del Espacio Lejano⁶ que opera China en Neuquén en virtud a un acuerdo, y que coincidió con la visita a la Argentina de Laura Richardson, generala del Comando Sur de los Estados Unidos (Chaves, 2024b). Luego, la Embajada de China en la Argentina emitió un comunicado en el cual señaló que “la Estación de Espacio Lejano en Neuquén es una instalación de cooperación tecnológica espacial entre China y Argentina. En lugar de los llamados militares mencionados, los científicos tanto de Argentina como de China tienen acceso al uso de esta estación para investigación científica” (Ámbito, 2024).

En el plano de la política interna, el gobierno nacional buscó la sanción de la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”⁷, un objetivo que le llevó meses de negociaciones y que tensó aún más la relación con los gobiernos provinciales. La Ley incluyó la aprobación del “Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI)”, destinada a atraer grandes inversiones extranjeras y nacionales al país a través de exenciones impositivas, facilidades admi-

⁶ La instalación de esta base se origina en acuerdos firmados entre 2012 y 2014 (durante el gobierno de Cristina Fernández) entre la Argentina y China. Desde 2016, gobierno de Mauricio Macri, el acuerdo prohíbe expresamente la utilización de las investigaciones para fines militares. La estación está ubicada en un predio de 200 hectáreas en la localidad de Bajada del Agrio, provincia de Neuquén; cuenta con una antena parabólica de 35 metros de diámetro y es la única que posee China fuera de su territorio (Lin, 2017).

⁷ La “Ley Bases” o “ley omnibus”, fue una ley impulsada por el gobierno de Milei con el objetivo de reformar profundamente el Estado. Fue aprobada en junio de 2024 y contiene el marco para implementar un conjunto amplio de reformas económicas, laborales, administrativas, y fiscales. Algunos ejes claves de la ley incluyen: privatizaciones y reforma del Estado, reformas fiscales y cambios en el empleo público, entre otras.

nistrativas y garantía de estabilidad fiscal que fue controversial por su potencial para impacto sobre las economías regionales⁸.

Las negociaciones de esta ley llevaron condujeron no sólo a su aprobación sino, además, a un pacto político entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional que se conoció como “Pacto de Mayo” (Casa Rosada, 2024). En este documento ambos niveles de gobierno, nacional y provinciales, acordaron diez puntos, dos de ellos guardan relevancia por su potencial vinculación con China. El documento expresa en el punto seis “un compromiso de las provincias de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país”, y en el punto diez el gobierno nacional y las provincias acuerdan “La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser una protagonista del mercado global” (Casa Rosada, 2024). Ambos puntos son claves en la relación de las provincias con China. En el primer caso por el interés complementario de las provincias por explotar los recursos que se hallan en sus territorios y el interés de China de garantizarse los recursos necesarios para sostener su crecimiento. Y, en el segundo punto, el compromiso se centra en promover el comercio internacional, incentivando la apertura hacia el exterior y la inserción en diferentes mercados.

En líneas generales, las provincias se enfrentan a una política exterior ambigua, políticamente direccionada hacia Estados

Unidos, pero cercana a China en términos de comerciales y de inversiones.

La paradiplomacia argentina hacia China

Desde la década del 2000, la intensidad y el número de interacciones entre las provincias argentinas y China ha ido en crecimiento. La vinculación subnacional ha funcionado como una estrategia más de instrumentalización y fortalecimiento de los lazos bilaterales entre Argentina y China y, además, puso en evidencia el desarrollo de las agendas paradiplomáticas provinciales (González Jauregui, 2023; Juste, 2021). Las agendas paradiplomáticas presentan iniciativas en diversas áreas, desde acuerdos comerciales hasta proyectos de infraestructura y cooperación cultural.

En Argentina la Constitución Nacional de 1994 en su artículo 124 reconoció la capacidad de las provincias argentinas para:

“(…) 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. (...)” y, en consecuencia, las habilita para desplegar acciones internacionales siempre que cumplan con los lineamientos mencionados.

El vínculo subnacional con China no sólo

⁸ El impacto del RIGI en las provincias argentinas puede conducir a que las provincias más desarrolladas o con mayor infraestructura, como Buenos Aires, Córdoba, y Santa Fe, podrían atraer una mayor proporción de estas inversiones, profundizando la brecha económica con las provincias menos desarrolladas. Además, el régimen podría generar tensiones con las provincias si se percibe que la Nación interviene excesivamente en la fiscalidad y regulación local; en consecuencia, las provincias podrían perder autonomía en la gestión de sus recursos y en la implementación de políticas locales. Por último, el impacto en la recaudación fiscal también es un factor crítico, si las exenciones fiscales son amplias, las provincias podrían ver reducidos sus ingresos por coparticipación federal, lo que podría afectar la financiación de servicios públicos y proyectos locales (Serrichio, 2024).

encontró motivaciones en las provincias argentinas. En 2013, Xi Jinping lanzó la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la visita a la Universidad Nazarbayev de Kazajistán (Yu, 2018). Inspirada en la antigua ruta de la seda, esta iniciativa global planteó un conjunto de corredores económicos que propiciaron un flujo de intercambio comercial y cooperación, conectado China con Europa a través de regiones terrestres y marítimas (Vadell, 2022; Rubiolo, Avendaño y Marcelino, 2022; Oviedo, 2019). Este plan, se caracterizó por desplegarse en diversas direcciones, temáticas y actores que comprenden la infraestructura, el comercio, las finanzas y los intercambios de bienes y servicios. En este contexto, los países latinoamericanos vieron una oportunidad rentable en la construcción de un espacio de cooperación mutua y Argentina no fue la excepción, incorporándose formalmente a la Iniciativa de La Franja y la Ruta a inicios de 2022. Sin embargo, previo al ingreso de Argentina, en 2014, la firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en Argentina y China abrió una nueva etapa en cooperación e intercambio donde las provincias adquirieron un rol protagónico (Casa Rosada, 2014).

El despliegue del accionar subestatal contribuyó a instrumentalizar la política exterior argentina hacia China, aportando un nuevo canal de cooperación (Juste, 2022; Juste y Rubiolo, 2023). Al igual que en otros países de la región, en Argentina el financiamiento para el desarrollo local es una demanda insatisfecha por los gobiernos subestatales y, subsidiariamente, del Estado Federal. Esa fue una de las motivaciones provinciales para buscar y promover iniciativas con el país asiático. En consecuencia, los gobiernos subestatales encontraron en China una fuente de financia-

miento y tecnología que abrió el paso a un modelo de vinculación cooperación multinivel (Myers, 2020; Juste, 2021). A partir de ese momento, los proyectos en relación a actores chinos comenzaron a multiplicarse, y los gobiernos provinciales empezaron a tomar contacto y desarrollar vínculos con firmas, bancos y diversas instituciones chinas.

A nivel local, la estrategia de China en América Latina produjo un acercamiento a través de diferentes canales formales e informales y comitivas ad-hoc que entraron en contacto con gobiernos subnacionales de la región (Yu, 2018; Lin, 2019; Myers, 2020). Este abordaje multinivel de relacionamiento abrió las puertas para acuerdos comerciales, iniciativas de cooperación, inversiones y préstamos que se produjeron principalmente en las áreas de infraestructura de conectividad, energía, minería, comunicación y educación y cultura (Juste, 2022; Myers, 2020).

El gobierno chino promovió activamente distintas formas de compromiso con América Latina a nivel regional, bilateral y así también local, a través de pronunciamientos políticos (Vadell, 2022). Particularmente, el interés por profundizar lazos con los niveles locales fue enfatizado en espacios como el Foro China-CELAC 2015; en el Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República Argentina (2019-2023), firmado en ocasión de la visita de Estado que realizó el presidente Xi Jinping a Argentina en diciembre del año 2018; y en el Plan de Acción Conjunto de Cooperación de Áreas Claves CELAC-CHINA (2022-2024).

Las iniciativas provinciales con actores chinos

Como se mencionó anteriormente, las pro-

vincias empezaron a desempeñar un rol protagónico en la relación con China con la firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en 2014. A partir de ese momento inician proyectos en diferentes provincias, destacándose proyectos en diferentes áreas, a saber:

Ferrocarriles: estos proyectos afectaron a varias provincias, pues China se involucró en la modernización y expansión de la red ferroviaria argentina. En particular, el proyecto de renovación del Ferrocarril Belgrano y San Martín Cargas, que atraviesa varias provincias del noroeste argentino, ha recibido financiamiento y asistencia técnica china. Estos proyectos fueron clave para mejorar la logística del transporte de productos agrícolas y minerales hacia los principales puntos de distribución y consumo del país (Lejtman, 2022).

Energía Hidroeléctrica: en el sur del país, en la provincia de Santa Cruz donde se planificó la construcción de las represas hidroeléctricas "Cónдор Cliff" y "La Barrancosa" (antes llamadas "Néstor Kirchner" y "Jorge Cepernic", respectivamente). Estos proyectos son financiados en gran parte por bancos chinos y están destinados a incrementar la capacidad energética del país aprovechando los recursos hídricos de la región (Borsellino y Pereira, 2020).

Minería: China tiene un gran interés en la extracción del litio que se localiza en las provincias del norte argentino Jujuy, Salta y Catamarca. Múltiples empresas chinas han invertido en proyectos mineros como el de Cauchari-Olaroz, una de las reservas de litio más grandes del mundo. Estas inversiones son cruciales teniendo en cuenta el aumento de la demanda global de litio, esencial para la fabricación de baterías de vehículos eléc-

tricos (Juste 2021).

Energía Nuclear: en la provincia de Buenos Aires se planificó la construcción de la cuarta central nuclear argentina, Atucha III, en la localidad de Lima. Este proyecto incluye la implementación de tecnología nuclear china Hualong One y es una de las iniciativas más grandes en el ámbito de la energía nuclear en Argentina (Giusto, 2023).

Agricultura y Tecnología: en provincias como San Juan se han firmado acuerdos para el desarrollo de proyectos de riego tecnificado y la implementación de tecnología agrícola avanzada. China ha mostrado interés en mejorar la productividad agrícola en esta región, lo que también incluye la transferencia de tecnología y conocimiento (News ArgenChina, 2022).

Infraestructura Vial: en diferentes puntos del país como Córdoba y Santa Fe, firmas Empresas chinas han participado en la construcción y mejoramiento de rutas y autopistas, facilitando el transporte y comercio regional. Estos proyectos también incluyen financiamiento y tecnología china (Bianchi, 2016).

Estas iniciativas tuvieron dos modalidades de gestión. En algunos casos, los proyectos fueron gestionados por los gobiernos provinciales quienes negociaron con los actores chinos (gobiernos, firmas, bancos, entre otros). Y, en otros casos, las iniciativas se realizaron mediante una gestión triangulada entre los gobiernos provinciales, el gobierno nacional y los actores chinos (Juste, 2024). De esta manera encontramos: (*ver tabla en página siguiente*).

Cuando inicia la presidencia de Javier Milei a fines de 2023, numerosos proyectos chinos estaban en desarrollo en distintos puntos de la geografía argentina. En líneas gene-

Tabla 1 Modalidad de gestión de los proyectos energéticos argentinos

<p>Gestión Provincial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Solar Cauchari I, II y III (Jujuy). • Ampliación Parque Solar Cauchari IV y V (Jujuy) • Complejo hidroeléctrico Potrero del Clavillo-El Naranjal (Cataramarca y Tucumán). • Ampliación Parque Eólico/Solar “Cerro Arauco” (La Rioja) • Parque eólico “El Escorial” y “Antonio Morán” (Chubut) • Parque eólico “Viento Reta” (Buenos Aires) • Parque eólico “Río Grande” (Tierra del Fuego). • Proyectos de producción de carbonato de litio.
<p>Gestión Coordinada Provincia-Estado Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Central Nuclear “Atucha III” • Represas hidroeléctricas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner • Obras de infraestructura vial

Fuente Juste, 2022.

rales, y siguiendo la distinción anterior respecto de las modalidades de gestión de los proyectos que involucran actores chinos en el país, se pueden observar dos situaciones: a) iniciativas que han tenido continuidad ante la alternancia política de Argentina y b) proyectos que se han suspendido o que se encuentran en una etapa de revisión.

Proyectos que tuvieron continuidad

Iniciativas de energías renovables

Los proyectos gestionados por los gobiernos provinciales son los que tuvieron continuidad ante la alternancia política. Muchos de ellos ya estaban en un estado avanzado como es el caso del parque solar Cauchari en la provincia de Jujuy, finalizado, cuya ampliación se inició en el año 2023.

Los parques eólicos “El Escorial” y “Antonio Morán” son proyectos estratégicos para aumentar la producción de energía limpia en

la Patagonia, más precisamente en la provincia de Chubut. Ambos proyectos, también financiados por China, y gestionados directamente por el gobierno provincial. El mismo proceso tienen los parques eólicos y solares en La Rioja, Buenos Aires y Tierra del Fuego (González Jáuregui, 2022).

Estos proyectos tienen tres elementos en común. El primer elemento es que los proyectos son gestionados directamente por los gobiernos provinciales a través de diferentes ministerios. El segundo elemento común es que se trata de iniciativas de ejecución “TurnKey” o “Llave en Mano”, en donde el China asume el financiamiento, la planificación del proyecto, el desarrollo de la ingeniería, la adquisición del equipamiento y suministros, la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones (Dussel Peters, 2021). Esta modalidad ha sido empujada por China con anterioridad en otros países de la región como Perú y Ecuador, así como también el continente africano. En el

caso de Argentina, sobresale la presencia de la firma PowerChina⁹, una empresa gigante dedicada a proyectos de energías renovables en distintos puntos del mundo. El tercer elemento en común es que, a pesar de ser gestionados por los gobiernos provinciales, se requiere que los gobiernos provinciales aporten parte del financiamiento para lo cual, en la mayoría de los casos, emiten “bonos verdes” que deben tener el visto bueno del gobierno nacional¹⁰.

En líneas generales, se observa que China ha reforzado su estrategia de “globalización con características chinas”, no sólo a través de sus ya conocidos proyectos de infraestructura en el marco de la Iniciativa de La Franja y la Ruta, sino también en el campo energético. Como observa Dussel Peters (2021), los proyectos tipo llave en mano (turnkey projects) son actividades complejas desde la lógica de cadenas globales de valor: no sólo requieren conocimiento del comercio, logística, financiamiento e inversiones sino, además, un conocimiento local, regional y nacional de expectativas, normativas y regulaciones ambientales, laborales, entre otros. En ese sentido Dussel Peters y Armony (2017) señalan que:

China presenta enormes fortalezas institucionales para ofrecer “paque-

tes” o proyectos llave en mano (turnkey projects), es decir, con la capacidad de integrar aspectos de diseño, proveeduría, fabricación, financiamiento, tecnologías, servicios post-venta, e incluso fuerza de trabajo en los proyectos de infraestructura (Dussel Peters y Armony, 2017, p. 20).

Las experiencias provinciales de estas iniciativas aportaron enseñanzas importantes respecto de la gestión con actores chinos. Incluso los proyectos que surgen de la gestión provincial requieren de la articulación multinivel entre la Provincia y el Estado Federal. Esto pone de manifiesto que, aunque las provincias tengan capacidad de actuar en el plano internacional, determinadas acciones exigen de la conformidad del Estado Federal; tal es el caso de contraer préstamos internacionales o emitir deuda pública. Para esto último, se requirió el acuerdo previo con el Estado Federal, comprometiendo los ingresos provenientes de la coparticipación federal y, en consecuencia, su propio desarrollo (Juste, 2022).

Iniciativas de producción de litio

La segunda línea de iniciativas provinciales exitosas con China es aquella vinculada a la

⁹ PowerChina estuvo a cargo, por ejemplo, de la construcción del parque solar de Cauchari junto a Shanghai Electric Power Construction, ambas proveedoras de materiales y constructoras del parque respectivamente. A ellas se sumó Talesun Energy Argentina, una multinacional china que manufactura paneles de energía solar y, luego, se sumó Huawei Technologies que aportó la tecnología necesaria para transformar la energía de los paneles solares a corriente utilizable para su ingreso a la red eléctrica (Gonzalez Jáuregui, 2022; Juste, 2021).

¹⁰ Si se analiza el parque solar de Cauchari, proyecto de energías renovables que está finalizado, se observa que el proyecto demandó 541,5 millones de USD obtenidos de tres fuentes: a) Un crédito que la provincia de Jujuy tomó del ExImBank con garantía soberana del gobierno nacional, por 331,5 millones de USD; b) la provincia emitió un “bono verde” por 210 millones de USD en el mercado financiero de Estados Unidos que le permitió aportar financiamiento propio. Ambos créditos fueron aprobados por la Legislatura provincial, poniendo en garantía los fondos de la coparticipación federal de impuestos; c) un préstamo de 10 millones de USD al Banco de la Nación Argentina (Juste, 2021).

producción de carbonato de litio en el norte argentino. Argentina es uno de los principales productores de litio a nivel mundial, y los capitales chinos han jugado un papel crucial en el desarrollo de esta industria en el país.

En el escenario internacional, China es el actor que domina el mercado mundial del litio. Si consideramos el proceso de transformación desde el mineral hasta la batería, China domina las tres etapas: extracción refinamiento y aplicación. En la etapa de extracción, el gigante asiático ocupa el tercer lugar como productor mundial después de Australia y Chile. En la etapa de refinamiento, es el principal productor mundial de carbonato de litio, hidróxido de litio, cloruro de litio (Juste y Rubiolo, 2023). Y en la etapa de aplicación, China es el primer productor mundial de cátodos y electrolitos, dominando así toda la cadena productiva. Por tal motivo, no es ilógica su presencia en la

mayor reserva del mineral en Sudamérica (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022).

A diferencia de Bolivia y Chile, los otros dos países que componen el Triángulo del Litio, Argentina no cuenta con un marco regulatorio específico para la producción de litio. Dado a que se trata de un Estado Federal, se superponen normas que emanan tanto del nivel nacional como del nivel subnacional, produciéndose un marco jurídico multinivel con la participación de las provincias e, indirectamente del Estado Federal (Fornillo, 2015; Juste y Rubiolo, 2023).

En este panorama, el interés asiático encuentra respuesta en las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, economías regionales periféricas del país, alejadas de los principales puntos de distribución y consumo, apareciendo como una veta más de la agenda paradiplomática.

Tabla 2 Proyectos avanzados de producción de litio con inversión china

<p>Proyecto Cauchari-Olaroz Jujuy</p>	<p>Es el proyecto con capitales chinos más avanzado y relevantes de Argentina. Se encuentra en etapa de producción y es operado por la empresa Minera Exar, una sociedad conjunta entre la empresa canadiense Lithium Americas y la china Ganfeng Lithium, que posee una participación mayoritaria. El proyecto está ubicado en el salar de Cauchari-Olaroz y se espera que produzca litio grado batería, esencial para la fabricación de baterías para vehículos eléctricos. La producción comercial comenzó en 2023, y se proyecta que alcanzará una capacidad anual de 40.000 toneladas de carbonato de litio para fines de 2024</p>
<p>Proyecto Mariana Salta</p>	<p>Tiene como principal inversor a la firma Ganfeng Lithium, uno de los mayores productores de litio en China, quien adquirió el control total del proyecto en 2021. Está situado en el Salar de Lullailaco y se encuentra en la etapa de exploración avanzada, con planes para desarrollar una planta de producción de cloruro de litio.</p>

Proyecto
Centenario-Ratones
Salta

Este proyecto está en proceso de desarrollo por una asociación entre la empresa china Tibet Summit Resources y la australiana Orocobre. Se espera que la planta tenga una capacidad de producción significativa, contribuyendo a la posición de Argentina como uno de los principales exportadores de litio.

Proyecto
Tres Quebradas
Catamarca

Situado en la provincia de Catamarca, esta iniciativa es operada por la firma china Zijin Mining que adquirió el proyecto en 2021. A principios de 2024 se encontraba en una etapa avanzada de desarrollo y se espera que la fase de producción comience en 2025.

Fuente Elaboración de la autora en base a datos de Juste y Rubiolo, 2023

Cabe destacar que los proyectos antes mencionados no son los únicos. Existen alrededor de 39 proyectos de producción de litio con capitales de diferentes orígenes que se encuentran en distintos estadios: de exploración, de prefactibilidad, de factibilidad, de construcción de la planta de producción, entre otros (Juste y Rubiolo, 2023). Esto permite prever que en los próximos años la cantidad de proyectos, inversiones y producción, crezca exponencialmente.

La continuidad de estos proyectos puede explicarse no sólo por la gestión directa de los gobiernos provinciales en cada caso sino porque, además, tienen congruencia con la política del gobierno nacional tendiente a explotar los recursos naturales del país, como lo expresa claramente el Pacto de Mayo.

En líneas generales, las áreas de cooperación entre las provincias argentinas y Chinas pueden ser entendidas desde el punto desde el concepto de cooperación selectiva. La teoría de la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1988) explica que en un mundo globalizado los Estados tienen múltiples canales de interacción (comercio, diplomacia, inter-

cambios culturales) y no solo se enfocan en temas de seguridad. En este contexto, los actores pueden optar por cooperar en ciertas áreas, mientras evitan la cooperación en otras. En otras palabras, es una cooperación selectiva los actores maximizan los beneficios en áreas que estiman estratégicas. Esto explica la complementariedad de intereses entre las provincias argentinas y China, donde las primeras buscan inversiones para diversificar las matrices productivas con el fin del desarrollo local, y la segunda busca asegurar los recursos necesarios para su crecimiento y rol en el sistema internacional.

Proyectos suspendidos o en revisión

Iniciada la presidencia de Javier Milei, algunos de los proyectos con participación de colaboración con China, gestionados por las provincias y el gobierno nacional fueron suspendidos o puestos en revisión. En algunos casos, la suspensión o revisión obedeció a una de las primeras medidas del presidente Milei que fue detener la obra pública como una de las estrategias para reducir el gasto público (Lerner, 2024). Por tal motivo,

durante el primer trimestre de 2024, el gobierno nacional ordenó la suspensión de gran parte de las obras públicas, lo que incluyó proyectos financiados por China. Esto afectó negativamente la relación con Beijing, especialmente porque algunos de

estos proyectos estaban autofinanciados con fondos chinos y eran considerados estratégicos por el gobierno de Xi Jinping. Entre los proyectos suspendidos más destacados se encuentran:

Tabla 3 Proyectos con participación de China suspendidos o bajo revisión

<p>Represas hidroeléctricas de Santa Cruz</p>	<p>El proyecto inició en el año 2013 tras realizarse una licitación internacional la cual adjudicó la construcción de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic a la unión transitoria de empresas (UTE) integrada por la firma china Gezhouba, y las argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo¹¹ (Juste, 2021). Su construcción se suspendió momentáneamente durante la transición política de 2015 en Argentina. No obstante, el proyecto sobrevivió e incorporó a dos firmas argentinas, aunque con una pequeña participación: Gezhouba tenía el 54% de las acciones y luego compró 16% de la participación de Electroingeniería, que pasó de tener 36% al 20%; Hidrocuyo mantuvo su 10%. Iniciada la presidencia de Milei las obras se suspendieron y China solicitó el avance de las obras como condición para la renovación del swap de monedas, aunque el gobierno argentino nunca confirmó la aceptación de esta condición (Maza, 2024)</p>
<p>Central Nuclear Atucha III en Buenos Aires</p>	<p>En 2023 se suscribió un contrato entre la empresa estatal Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) y la Corporación Nuclear Nacional China (CNNC) que prevé la provisión desde China de la ingeniería, construcción, adquisición, puesta en marcha y entrega de un reactor del tipo HPR-1000, que utilizará uranio enriquecido como combustible y agua liviana como refrigerante y moderador. Su construcción estaba prevista para 2024, creando más de 7.000 empleos y una integración aproximada del 40% de proveedores nacionales (Ámbito Financiero, 2022). Con el cambio de administración en Argentina, se reconsideraron la viabilidad y necesidad del proyecto, y aparecieron algunas diferencias en las condiciones del acuerdo entre Argentina y China, incluyendo aspectos financieros y técnicos o de gestión, que no pudieron resolverse satisfactoriamente.</p>

¹¹La adjudicación fue controversial puesto que la oferta presentada por la UTE no fue precisamente la más baja y la prensa señaló un vínculo entre algunos de los ejecutivos de las empresas con funcionarios del gobierno nacional (Pagni, 2013).

Obras de infraestructura vial y transporte

Principalmente dos de ellos:

Corredor Vial B (Ruta Nacional 8 y Ruta Nacional 36): Este proyecto, inició a través de una iniciativa de Participación Público-Privada (PPP), incluía la construcción y mantenimiento de rutas nacionales en la provincia de Buenos Aires y Córdoba. Fue financiado en parte por China, pero enfrentó problemas financieros y administrativos, lo que llevó a su suspensión (Bustelo y Rubiolo, 2023)

Proyecto del Tren Norpatagónico: proyecto que pretendía revitalizar la línea ferroviaria entre Bahía Blanca y Añelo, fue financiado parcialmente por China y ha enfrentado múltiples retrasos y problemas que han puesto en riesgo su continuidad (Bustelo y Rubiolo, 2023).

Fuente Elaboración de la autora en función a Bustelo y Rubiolo, 2023; Borsellino et al., 2020 y Juste, 2024

Como se mencionó antes, la suspensión de las represas y la central nuclear se debió a una decisión del gobierno de Milei de detener la mayoría de las obras públicas en el país, como parte de una política más amplia de reducción del gasto público (González Torres, 2024). Además, en el caso de las represas, se sumaron argumentos relacionados con preocupaciones ambientales y sospechas de corrupción asociadas a las gestiones anteriores, lo que llevó a una revisión de estos contratos.

En el caso de los proyectos de infraestructura vial la suspensión fue parte de la política general de paralización de obras públicas, justificada por el gobierno como una medida para reducir el déficit fiscal. En ese sentido, la administración de Milei ha priorizado el ajuste económico y la reducción de la deuda, lo que ha llevado a la cancelación o suspensión de proyectos que implican grandes inversiones o compromisos financieros.

La suspensión de estos proyectos ha generado tensiones en la relación entre Argentina y China. Desde Beijing, se considera que

algunas de estas decisiones se tomaron por motivos ideológicos y ha expresado su preocupación por la estabilidad de las inversiones chinas en Argentina. Las primeras consecuencias visibles han sido un claro enfriamiento en las relaciones bilaterales y la renegociaciones en algunos acuerdos financieros, como el swap de monedas entre ambos países.

Conclusiones

La llegada de Javier Milei a la presidencia de Argentina tensionó la relación entre el Estado Federal y las provincias, y puso en duda las agendas paradiplomáticas en torno en China. En la situación de crisis económica diagnosticada por el gobierno nacional, éste se manifestó incapaz de financiar proyectos para el desarrollo de las economías provinciales y, al mismo tiempo, creo un panorama de incertidumbre en el vínculo con China. En ese contexto el artículo planteó como objetivo analizar la paradiplomacia argentina hacia China y su potencial para proveer continuidad al vínculo inte-

restatal, aun ante las alternancias políticas en el país sudamericano.

El supuesto de partida planteó que la alternancia política en Argentina afecta el vínculo bilateral con China; no obstante, las agendas paradiplomáticas argentinas hacia China permiten continuidad en la medida en que se observan intereses complementarios entre los actores intervinientes. Durante los últimos años se han registrado iniciativas provinciales con China en relación a la construcción de parques solares, eólicos, telecomunicaciones, proyectos de producción de litio, entre otros.

Los resultados permitieron corroborar que, con el inicio de la administración de Javier Milei, que comenzó a fines de 2023, se produjeron cambios que afectaron la relación bilateral entre Argentina y China, especialmente en términos de paradiplomacia provincial. La reciente inaugurada presidencia de Milei, produjo cambios en relación con China en los siguientes ejes:

- Redireccionamiento de la política exterior: iniciando un periodo hacia un enfoque más liberal y pro-Estados Unidos, lo que ha generado tensiones en la relación con China, repercutiendo en el vínculo político con consecuencias en las relaciones comerciales y financieras, observables en los cambios en el comercio bilateral y la suspensión del financiamiento para distintas iniciativas.
- Impacto en las Provincias: como consecuencia del giro de la política exterior se vieron afectadas las provincias argentinas que han desarrollado agendas paradiplomáticas con China. Los proyectos afectados son aquellos en los que se observa una triangulación

entre el gobierno nacional, las provincias y los actores chinos que intervienen en la gestión. Los proyectos menos afectados fueron aquellos gestionados directamente por las provincias con China como es el caso de las iniciativas de energías renovables y producción de litio.

- Dependencia Financiera: A pesar de las tensiones políticas, Argentina sigue siendo dependiente de la inversión y el financiamiento chino, especialmente a nivel provincial. Esta dependencia limita la capacidad del gobierno de Milei de desplegar una política confrontativa con China.
- Paradiplomacia como continuidad: A pesar de los cambios en la política exterior nacional, las agendas paradiplomáticas de las provincias pueden ofrecer una vía para mantener cierta continuidad en las relaciones con China, dado que estas relaciones se basan en intereses económicos complementarios y de especial interés para el desarrollo de las economías provinciales de Argentina.
- El RIGI y el Pacto de Mayo: estas medidas impulsadas por el gobierno de Milei se destacan con potencial para articular acciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en relación a China, especialmente en cuanto a la explotación de recursos naturales y la apertura al comercio internacional.

En conclusión, los primeros meses de la presidencia de Javier Milei evidencian un proceso de reorientación hacia Occidente de la política exterior argentina, en donde las provincias argentinas podrían jugar un papel

clave en mantener los vínculos con China debido a intereses económicos estratégicos y complementarios.

La continuidad de las iniciativas gestionadas por la provincias en relación a China y la suspensión o revisión de otros proyectos en los que tiene intervención el gobierno nacio-

nal, reflejan una cooperación selectiva entre Argentina y China, centrada en áreas clave como la energía y la minería. Esta vinculación selectiva guarda relación con las necesidades de financiamiento externo de Argentina y su constante dependencia al capital extranjero.

Bibliografía

- Ámbito (2024). “La embajada de China en Argentina defendió la base espacial en Neuquén: “Es civil y transparente””, 7 de abril. <https://www.ambito.com/politica/la-embajada-china-argentina-defendio-la-base-espacial-neuquen-es-civil-y-transparente-n5977375>
- Ámbito (2023). “Javier Milei comunicó por carta que Argentina renuncia a los BRICS”, 20 de diciembre. <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-comunico-carta-que-argentina-renuncia-los-brics-n5910116>
- Anzelini, Luciano (2024). “Occidentalización dogmática y desnacionalización estratégica: la política exterior y de defensa de Javier Milei”. Análisis CIPEI, N° 43-06/2024. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/d94f89cd-f1bc-4157-b724-db8333e7fd85/content>
- Bianchi, Walter (2016). “China financiará obras de infraestructura en Argentina por 25.000 millones de dólares: medios”. Reuters, 1 de agosto, <https://www.reuters.com/article/world/us/china-financiar-obras-de-infraestructura-en-argentina-por-25000-millones-de-d-idUSKCN10C2JN/>
- Borsellino, Laura y Pereira, Pablo (2020). ““Libre de los Andes hasta el mar”. Disputas en torno a grandes represas hidroeléctricas de inversiones chinas: el caso del Río Santa Cruz (Provincia de Santa Cruz, Argentina).” *Quid* 16 N°14, p. 165-186.
- Bustelo, Santiago y Rubiolo, Florencia (2023). “Hoja de ruta para una integración sostenible entre Argentina y China”. Fundar, proyectos especiales, febrero. <https://fundar.org/wp-content/uploads/2023/01/Fundar-Hoja-de-ruta-para-una-integracion-sostenible-entre-Argentina-y-China.pdf>
- Casa Rosada (2024). “Palabras del Presidente, Javier Milei, en la firma del Pacto de Mayo”, 9 de julio. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo>
- Casa Rosada (2012). “Argentina y China suscribieron un acuerdo de asociación estratégica integral”, 18 de julio. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/27725-argentina-y-china-suscribieron-un-acuerdo-de-asociacion-estrategica-integral>

- Chaves, Facundo (2024a). “El Gobierno le pidió a la Corte Penal Internacional la detención de Nicolás Maduro y otros jefes de la dictadura venezolana”. Infobae, 6 de septiembre. <https://www.infobae.com/politica/2024/09/06/el-gobierno-le-pidio-a-la-corte-penal-internacional-la-detencion-de-nicolas-maduro-y-otros-jerarcas-de-la-dictadura-venezolana/>
- Chaves, Facundo (2024b). “El Gobierno revisará los contratos de la estación china en Neuquén pero por ahora no habrá visita ni inspección”. Infobae, 9 de abril. <https://www.infobae.com/politica/2024/04/09/el-gobierno-revisara-los-contratos-de-la-estacion-china-en-neuquen-pero-por-ahora-no-habra-visita-ni-inspeccion/>
- CNN Español (2024). “La canciller de Argentina dice que los chinos "son todos iguales" y desata una controversia; luego niega intención discriminatoria”, de mayo, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/03/canciller-argentina-diana-mondino-dice-chinos-iguales-controversia-orix/>
- D’Angelo, Guido; Marin, Natalia y Terré, Emlilce (2024). “Las exportaciones de las provincias en un 2023 muy desafiante”. Bolsa de Comercio de Rosario, AÑO XLII - Edición N° 2158 - Especial Comercio Exterior. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/las-38>
- Dussel Peters, Enrique y Armony, Ariel (2017). Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Dussel Peters, Enrique (2021). Monitor de la infraestructura china en América Latina y El Caribe 2021. Red ALC-China.
- El Cronista (2023) “Ni China, ni Putin, ni Lula: un Milei recargado dijo que "no hará negocios con ningún comunista"”, 14 de septiembre. <https://www.cronista.com/economia-politica/ni-china-ni-putin-ni-lula-un-milei-recargado-dijo-que-no-hara-negocios-con-ningun-comunista/>
- Fornillo, Bruno(2015). Leyes sobre el litio: ¿recurso estratégico minero u oportunidad científico-industrial?. Realidad Económica, 12 (295), 134-138.
- Freytes, Carlos; Obaya, Martín y Delbuono, Víctor (2022). Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio, FundAr.
- Giusto, Patricio (2023). “Cincuenta años de relaciones sino-argentinas: cambios y continuidades”. Revista Política Austral, 2(2), 171-189. <https://doi.org/10.26422/RPA.2023.0202.giu>
- González Jáuregui, Juliana (2023). “La Argentina en un contexto global en transición: los desafíos del vínculo económico con China”. Voces en el Fénix; vol. 12 p. 50 –57.
- González Jáuregui, Juliana (2022). “Financiamiento e inversiones de China en energías renovables en la Argentina”. Revista de ciencias sociales, segunda época, N° 42, primavera de 2022, pp. 177-198

- González Levaggi, Ariel (2024). “La Argentina de Milei frente a los Estados Unidos: los desafíos del occidentalismo conservador-libertario en un mundo post-unipolar”. La inserción de la Argentina en el mundo, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), N° 5 agosto.
- González Torres, Luciano (2024). “Primeros datos del ajuste fiscal de Milei: el gasto público cayó más de 30% el mes pasado”. Infobae, enero, <https://www.infobae.com/economia/2024/01/18/primeros-datos-del-ajuste-fiscal-de-milei-el-gasto-publico-cayo-mas-de-30-el-mes-pasado/>
- Infobae (2024). “Inminente acuerdo del Gobierno con China para la renovación del swap de monedas por casi USD 5.000 millones”, 12 de junio. <https://www.infobae.com/economia/2024/06/12/inminente-acuerdo-del-gobierno-con-china-para-la-renovacion-del-swap-de-monedas-por-casi-usd-5000-millones/>
- Juste, Stella (2024). “Las provincias argentinas a través del vínculo con China (2014-2022): ¿hacia una reconfiguración de la doble periferia?”. *Estudios Internacionais*; vol. 11, p. 86 – 106
- Juste, Stella (2021). “La gestión transnacional subestatal de proyectos energéticos en Argentina en relación a actores chinos”. *Foro Internacional*, vol. LXI, p. 1003-1035, 2021.
- Juste, Stella (2022). “Continuidad de la acción externa subnacional a través de los cambios políticos del Estado. Jujuy: ¿la provincia que entendió la relación con China?”. *Studia Politicae*; p. 85 – 108.
- Juste, Stella y Rubiolo, Florencia (2023). “Litio y desarrollo en Argentina: los desafíos del sistema de gobernanza multinivel y el vínculo con China”. *Si Somos Americanos*, vol. 23 p. 1 – 28.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lejtman, Román (2022). “El gobierno dice que China invertirá 20 mil millones de dólares en Argentina para centrales, gasoductos y trenes”, 5 de febrero. <https://www.infobae.com/politica/2022/02/05/el-gobierno-dice-que-china-invertira-20-mil-millones-de-dolares-en-argentina-para-centrales-gasoductos-y-trenes/>
- Lerner, Andrés (2024). “Radiografía del ajuste de Javier Milei: recorte del 70% a la obra pública y de más del 40% a jubilados”. *Ámbito*, 7 de febrero. <https://www.ambito.com/economia/radiografia-del-ajuste-javier-milei-recorte-del-70-la-obra-publica-y-mas-del-40-jubilados-n5939505>
- Liang, Wei (2019) “Pulling the Region into its Orbit? China’s Economic Statecraft in Latin America”. *Journal of Chinese Political Science*, 24 (4), 1-17.
- Lin, Hua (2017). “Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri”. *Relaciones Internacionales (La Plata)*, N° 53, p. 229-237.

- Maza, Agustín (2024) “El Gobierno avanza para destrabar hasta USD 1.000 millones de financiamiento chino y reactivar las represas en Santa Cruz”. Infobae, 24 de junio. <https://www.infobae.com/economia/2024/06/19/el-gobierno-avanza-para-destrabar-hasta-usd-1000-millones-de-financiamiento-chino-y-reactivar-las-represas-en-santa-cruz/>
- Molina, Melisa (2024). “El gesto definitivo del alineamiento de Javier Milei con Israel”. Página 12, 15 de abril. <https://www.pagina12.com.ar/729146-el-gesto-definitivo-del-alineamiento-de-javier-milei-con-isr>
- Myers, Margaret (2020). *Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean*. Research Publications. 35. Jack D. Gordon for Public Policy. https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/35
- Notarfrancesco, Santiago (2023). “El comercio con China, en vilo ante la posibilidad Milei presidente”. El Cronista, 10 de noviembre. <https://www.cronista.com/columnistas/el-comercio-con-china-en-vilo-ante-la-posibilidad-milei-presidente/>
- News ArgenChina (2002). “Se llevó a cabo una reunión entre representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca argentino y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales del país asiático.” 20 de julio, <https://newsargenchina.ar/contenido/3623/crece-la-cooperacion-en-agricultura-entre-argentina-y-china>
- Oviedo, Eduardo (2019). “Macri y el sutil equilibrio entre China y Estados Unidos”. Revista Institucional BCR, Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario, vol. CVII p. 6 –14, 2019.
- Simonoff, Alejandro (2024). “La forma y el fondo de la actual política exterior”, Boletín de Opiniones del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de La Plata (UNLP), 25 de mayo, <https://www.iri.edu.ar/index.php/2024/03/25/la-forma-y-el-fondo-de-la-actual-politica-exterior/>
- Página 12 (2024). “La misión de Mondino a China para renovar el swap de monedas no tuvo resultados”. 4 de mayo. <https://www.pagina12.com.ar/733843-la-mision-de-mondino-a-china-para-renovar-el-swap-de-monedas>
- Rubiolo, Florencia; Avedaño, Agustina y Marcellino Cecilia. “La Nueva Ruta de la Seda: ¿una extensión natural para Argentina?” Revista de Investigación en Política Exterior Argentina. Buenos Aires, vol. 2, p. 210-227, 2022.
- Rubiolo, Florencia y Fiore Viani, Gonzalo (2023). “China en el orden liberal internacional: debates globales y lecturas desde América del Sur”. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad; p. 94 – 103
- Serrichio, Sergio (2024). “RIGI: a qué provincias beneficiarán más los incentivos para las grandes inversiones”. Infobae, 6 de julio. <https://www.infobae.com/economia/2024/07/06/rigi-a-que-provincias-beneficiaran-mas-los-incentivos-para-las-grandes-inversiones/>

Vadell, Javier (2022).” China en América Latina y el Caribe y el actual reordenamiento político global”, en Merino, G.; Regueiro Bello, L. y Tadeu Iglecias, W. (cords): Transiciones del siglo XXI y China. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p. 47-58.

YU, Jie (2018). “The belt and road initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations”,.Asia Europe Journal 16, p. 223–236.

Revista Brumario

Entrevistas con expertos

Desafíos y Desarrollo de la Paradiplomacia en América Latina: Una visión desde la academia.

Entrevista a Mariana Calvento¹

Por Federico Trebucq²

En esta entrevista, Mariana Calvento, comparte su perspectiva sobre el desarrollo y los desafíos del campo paradiplomático en América Latina, con un enfoque especial en Argentina. A través de sus respuestas, explora el crecimiento de esta disciplina, las particularidades de la internacionalización de ciudades intermedias y los esfuerzos en formación académica. Además, nos introduce en el contenido del "Manual de Internacionalización de Gobiernos Locales. Una mirada desde Argentina", una herramienta clave para comprender la proyección global de los actores subnacionales.

Mariana Calvento, es Doctora en Ciencias Políticas (UNSAM), se desempeña como Investigadora Adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y es integrante del Integrante del Consejo Directivo del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales. (CEIPIL-UNICEN). Es

Profesora Adjunta de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH – UNICEN). Su línea de investigación se orienta al estudio del estado, particularmente de los actores subnacionales, y de su participación en el escenario internacional.

¿Cómo evalúa el estado del campo de estudio paradiplomático en América Latina y específicamente en argentina?

Mi evaluación del estado del campo de estudio paradiplomático en América Latina es absolutamente positiva. Comencé a trabajar en estos temas hace aproximadamente 15 años, y en ese momento había muy poca investigación en la región, especialmente en Argentina. Aunque había estudios sobre México y Brasil, que comenzaban a desarrollarse, en Argentina había escasos análisis, sobre todo en relación con el desempeño internacional de los gobiernos provinciales y las ciudades, y estos estaban mayormente

¹ Entrevista realizada el día 13 de septiembre de 2024.

² Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP) y Magister en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Director de la Especialización en Negocios Internacionales (US21). Becario Post Doctoral (CIECS-CONICET-UNC).

centrados en las grandes urbes.

Hoy, sin embargo, hay un notable desarrollo e interés por la paradiplomacia, con casos paradigmáticos como el de Rosario, acompañado por un creciente análisis de experiencias en diversas ciudades de nuestro país. Es alentador ver que la paradiplomacia se entiende como un proceso diverso que puede ser relevante para cualquier gobierno local, siempre que se observe desde un enfoque contextualizado que considere sus recursos y características.

En este sentido, la evolución del campo de estudio en la última década ha sido positiva e incremental. Aunque hay dimensiones aún subexploradas y debates que no se han cerrado del todo, esto no es negativo; al contrario, refleja que el campo es activo y dinámico. Hay muchas características, procesos, causas y efectos que aún necesitan ser analizados. La creciente cantidad de estudios y el interés en el tema, así como la incorporación de nuevos casos de análisis, son procesos que contribuyen favorablemente a fortalecer este campo relativamente nuevo dentro del amplio ámbito de las Relaciones Internacionales.

De acuerdo a su consideración ¿Cuáles son los principales desafíos en la investigación y en la formación de profesionales en gestión externa subnacional?

Asociado a lo que planteaba en la pregunta anterior, los desafíos en la investigación están directamente relacionados con la fortaleza del campo de estudio. Si este es poco conocido, probablemente tendrá menos recepción, lo que afectará tanto el desarrollo de investigaciones individuales como la búsqueda de financiamiento para proyectos.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos

es mantener y profundizar la difusión de estos temas. Todos los involucrados estamos intentando hacerlo desde diversos espacios, buscando que la paradiplomacia sea reconocida como una área válida para explorarse. Esto tiene una doble dinámica: es un tema de interés tanto académico como gubernamental, y la posibilidad de trabajar en conjunto favorece su difusión, convirtiéndose en un desafío permanente.

En cuanto a la formación, hace unos años hicimos un trabajo con Nahuel Oddone y Florencia Rubiolo sobre la formación académica en Argentina relacionada con estos temas. Nos encontramos con grandes desafíos, ya que actualmente no hay un currículo académico específico sobre la paradiplomacia. En las carreras de grado vinculadas a las relaciones internacionales, aparecen algunas materias, generalmente como seminarios optativos, pero no obligatorios. Es en los posgrados donde se observa un mayor desarrollo de estas cuestiones, aunque aún suelen estar integradas en planes de estudio más generales. Así que, efectivamente, la ausencia de una formación académica específica es uno de los principales desafíos que enfrentamos.

¿Qué diferencia se puede encontrar en los casos de internacionalización de ciudades intermedias con otras experiencias de grandes ciudades o gobiernos intermedios?

Existen diferencias significativas en este ámbito. En el contexto argentino, las provincias o gobiernos intermedios cuentan con un marco normativo y jurídico que les otorga mayores márgenes de acción en comparación con las ciudades intermedias, así como, por supuesto, con las grandes ciudades. Cuando comenzamos a realizar nuestros

estudios, detectamos que la participación internacional era más evidente en las grandes ciudades, donde esta estaba vinculada a su ubicación geográfica, su rol político como capitales provinciales, o a su conexión directa con regiones transfronterizas.

En contraste, muchas ciudades intermedias carecen de estas características, pero aun así desarrollan estrategias de participación internacional. Aunque estas estrategias no se implementan con el mismo alcance, recursos o diversificación que en las grandes ciudades, las ciudades intermedias tienen su propio rol en la acción internacional. De hecho, varios estudios recientes destacan el creciente protagonismo de las ciudades intermedias, que están logrando posicionarse en el ámbito internacional. Es interesante investigar este tipo de actores, ya que pueden llevar adelante estrategias internacionales. Si bien no lo hacen con la misma dimensión o alcance que las grandes ciudades o los gobiernos intermedios, sus particularidades se manifiestan en la forma en que ajustan sus estrategias a las demandas, intereses y realidades territoriales locales.

De acuerdo a tus investigaciones ¿qué capacidades estatales son las más requeridas para la internacionalización?

En base a las investigaciones que hemos realizado, las capacidades más requeridas están relacionadas con lo que denominamos capacidades organizacionales, especialmente en lo que respecta al gobierno local y sus recursos para llevar adelante estas estrategias. Estas capacidades dependen en gran medida de la disponibilidad de recursos presupuestarios y humanos. La falta de recursos humanos es una constante

en los estudios que hemos realizado, y se relaciona directamente con las posibilidades del gobierno local para implementar una estrategia internacional.

A partir de los casos que hemos analizado, principalmente en las ciudades intermedias de la provincia de Buenos Aires, hemos encontrado que el activismo internacional está estrechamente ligado a la creación o institucionalización de una dependencia específica dentro del organigrama del gobierno local. Además, otro aspecto que ha surgido en diversos estudios, no solo en el ámbito bonaerense sino también en otros contextos territoriales, es la importancia de la dimensión relacional. Esto implica que el gobierno local no actúa de manera aislada en estas actividades; necesita generar alianzas y articularse con socios tanto locales como externos, tanto para definir estas estrategias como para su implementación y seguimiento. Esta colaboración ha permitido que, incluso ante cambios gubernamentales provocados por procesos electorales, las estrategias mantengan continuidad gracias a un entramado institucional y social que las sostiene.

¿De qué se trata el Manual de Internacionalización de Gobierno Locales?

El Manual de Internacionalización de gobiernos locales, publicado en 2023 por la editorial TESEO, es el resultado de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Este proyecto reunió a diversos investigadores de todo el país para reflexionar en conjunto sobre la participación internacional de las ciudades.

El objetivo de este manual es trascender el ámbito académico y llegar a un público más

amplio, respondiendo a la necesidad de un material que permita a todos aquellos interesados en la internacionalización de los gobiernos locales tener una introducción al tema. El manual aborda el rol de estos actores, cómo ha evolucionado su participación, los factores internos y externos que influyen en estos procesos, y las herramientas disponibles para que los gobiernos locales se involucren en la agenda internacional.

Para quienes ya están familiarizados con el tema, el manual ofrece la oportunidad de profundizar en experiencias y recursos. Se trata de un material dinámico, donde cada capítulo tiene autonomía y se puede consultar de manera independiente. Además, el manual es de acceso gratuito en formato digital a través de la editorial TSEO, y también está disponible en formato físico en librerías como Hernández y Amazon. Es una herramienta valiosa para estudiantes de carreras relacionadas, así como para funcionarios, gestores y cualquier persona interesada en la participación internacional de los gobiernos locales.

¿Cuáles fueron las motivaciones y cuáles son las expectativas con esta publicación?

Las motivaciones detrás de este manual no solo están vinculadas al recorrido individual

y colectivo de quienes participamos en su creación, incluidos investigadores, docentes y becarios del CEIPIL, así como de las universidades Nacional de Rosario, Nacional de Córdoba y Siglo 21. Todos tenemos producciones académicas y hemos constatado, a través de diversas instancias, la necesidad de un material actualizado y contextualizado en la realidad y la experiencia argentina.

Desde nuestras trayectorias, aportamos al manual con el objetivo de incluir diferentes fuentes que amplíen la información disponible, revisiten o presenten nuevos casos, y compartan experiencias exitosas y otras que no lo fueron tanto, reflejando la realidad de Argentina. Así, buscamos desarrollar un material útil para quienes estén interesados en estos temas, que sirva de ayuda y acompañamiento. De hecho, actualmente estamos ofreciendo una capacitación en conjunto con la subsecretaría de Relaciones Internacionales del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, utilizando el manual como material de consulta y soporte para las clases. También consideramos que este manual es un primer paso; en el marco de los proyectos de investigación que seguimos desarrollando, podrá ser actualizado y ampliado en los próximos años.

Desafíos y Desarrollo de la Paradiplomacia en América Latina: Una visión desde el tercer sector.

Entrevista a Nicolas Mancini¹

Por Natalia Sánchez²

En esta entrevista, Nicolás Mancini, fundador de Paradiplomacia.org, nos ofrece una perspectiva detallada sobre diversos temas vinculados a paradiplomacia y la internacionalización territorial. A lo largo de la conversación, describe los principales proyectos y enfoques de Paradiplomacia.org, sus alianzas estratégicas con actores internacionales y los principales proyectos que motivan su compromiso con la actividad. También nos ofrece una mirada sobre el estado de la paradiplomacia en América Latina y aborda los desafíos que enfrentan los gobiernos subnacionales en su acción internacional y el papel fundamental de esta herramienta en el fortalecimiento de sus capacidades en el escenario global.

Nicolás Mancini es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires, donde también impartió clases de Derecho Internacional Público y es magister en Administración en el

IAE de la Universidad Austral. En 2011 fundó Paradiplomacia.org, una organización dedicada a apoyar y acompañar a las ciudades en sus procesos de internacionalización. Es director de la Revista TIP, con más de 14 años de experiencia, donde diferentes académicos de Latinoamérica, España y el resto del mundo publican investigaciones dedicadas a la paradiplomacia desde diferentes perspectivas.

¿Cómo define a Paradiplomacia.org?

Paradiplomacia.org es una organización que, desde 2011, se dedica a estudiar y acompañar a las ciudades en su proceso de internacionalización. Tenemos dos enfoques principales: uno académico y otro más práctico. En el lado académico, publicamos una revista llamada TIP: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, que lleva ya 14 años en circulación, con artículos de académicos de toda Latinoamérica, España y más allá.

¹ Entrevista realizada el día 16 de septiembre de 2024.

² Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente Titular e Investigadora en Universidad Siglo 21 (Argentina). Becaria doctoral en Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS, CONICET y UNC) por el CONICET.

Hasta ahora, más de 120 autores han publicado en la revista, lo que nos ha permitido ofrecer una mirada diversa sobre la paradiplomacia.

Lo que hace especial a Paradiplomacia.org es que trabajamos con voluntarios de todas las edades y disciplinas, tanto de Latinoamérica como de Europa. Hay gente de entre 19 y 50 años, desde estudiantes universitarios hasta profesores con doctorados, además de funcionarios públicos y exfuncionarios. Esto nos da un enfoque multidimensional, porque no solo hay internacionalistas, sino también abogados, arquitectos, sociólogos y politólogos, lo que hace que nuestro equipo sea muy variado.

También tenemos un equipo que se enfoca en ciudades inteligentes, partiendo de la idea de que toda ciudad inteligente es global. A partir de ahí, investigamos principios y definiciones sobre este tipo de ciudades.

Desde 2020, decidimos profesionalizar la organización, dándole más estructura en términos de financiamiento, respaldo académico y gestión. A cuatro años de ese proceso, hemos visto grandes avances y resultados muy positivos.

¿Con qué actores (nacionales e internacionales) se vincula y tiene alianzas la Paradiplomacia.org? ¿Alguna especial que quiera mencionar por su significancia para el crecimiento, exposición o trayectoria de la organización?

Estamos muy conectados con el ecosistema paradiplomático, que incluye think tanks de Latinoamérica y Europa, como universidades, redes de ciudades y organizaciones municipales. Colaboramos, por ejemplo, con CIDOB, CIDEU, la Red Metrópolis, y con instituciones latinoamericanas como FLACMA o

CONGOPE en Perú. También trabajamos con agencias de cooperación como la Fundación Konrad Adenauer, con la que hemos desarrollado diversos proyectos en sus sedes en México y Argentina. Gracias a su respaldo, hemos podido realizar publicaciones y eventos clave.

Además, contamos con alianzas con universidades de toda Latinoamérica — Argentina, México, Chile, Brasil — para publicaciones y eventos. También recibimos estudiantes que realizan prácticas profesionales en Paradiplomacia.org, lo que nos nutre de ideas frescas y nuevos talentos. Además, hemos dado clases y seminarios en múltiples universidades, lo que nos mantiene conectados con distintas comunidades académicas y eventos.

En España, mantenemos una relación estratégica con la Diputación de Barcelona, que ha sido pionera en la cooperación descentralizada entre Europa y Latinoamérica. Juntos hemos organizado una serie de eventos en los últimos años.

En cuanto a herramientas prácticas, decidimos enfocarnos en lo que los municipios realmente necesitan para dar sus primeros pasos en la internacionalización. Aunque la revista TIP siempre fue bien recibida, muchos se quedaban con la duda de cómo comenzar. Por eso, creamos un compendio de buenas prácticas y una guía de acción internacional para gobiernos locales. Actualmente, estamos colaborando con la Agencia Presidencial de Colombia y varias ciudades importantes del país (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Pasto) para desarrollar una guía específica para gobiernos locales colombianos. La idea es generar una herramienta completa, con información y ejemplos concretos que sirvan de inspira-

ción.

Proyectos similares estamos llevando adelante en Brasil, con una importante red de municipios, y planeamos tener una versión para Ecuador en 2025. Además, junto a la delegación del servicio exterior catalán en México y la Fundación Konrad Adenauer, estamos trabajando en una guía de evaluación de la acción internacional. Este es un desarrollo natural de una publicación previa que hicimos en 2024, orientada a que los municipios puedan medir y autoevaluar sus iniciativas internacionales.

Paradiplomacia.org tiene grandes desafíos institucionales por delante. Creemos que 2025 será un año clave de consolidación y crecimiento, y estamos invirtiendo mucho en el desarrollo institucional para lograrlo.

¿Cómo encuentra el estado de situación de la paradiplomacia en América Latina y cuáles son los desafíos que tienen los gobiernos subnacionales en el ejercicio de su acción internacional en los próximos años?

Veo un crecimiento exponencial en la paradiplomacia en América Latina. Cada vez más ciudades, provincias, departamentos y estados federales están profesionalizando o buscando profesionalizar su acción internacional. Esto ha dado lugar a una gran variedad de metodologías, enfoques y casos de éxito, todos desarrollados en un entorno de innovación constante, con mucho ensayo y error y un espíritu emprendedor. Aún no existe una metodología única para la paradiplomacia, ni tampoco equipos o circunstancias iguales en cada caso, lo que le otorga un carácter sumamente innovador. Esta diversidad es lo que hace que la paradiplomacia evolucione de manera tan rica y produzca una amplia gama de experiencias exitosas,

aunque resulte difícil dar un diagnóstico único sobre su estado actual.

La tecnología ha sido clave en esta evolución. Hoy, la paradiplomacia es muy distinta a la de hace 15 años. Se ha alejado del protocolo tradicional y se enfoca más en la eficiencia, apoyándose en herramientas tecnológicas. Creo que las ciudades que logren entender y aprovechar la tecnología serán las más exitosas en su acción internacional, ya sea para establecer cooperaciones técnicas, acuerdos de sociedad, cooperación triangular o acceso a fondos internacionales. La tecnología es el gran diferenciador.

En cuanto a los desafíos, hay algunos clásicos que se mantienen. Uno de los principales es la falta de formación específica en paradiplomacia. Muchos de los profesionales que forman los equipos de relaciones internacionales y cooperación en ciudades y provincias de la región tienen formación en cooperación internacional, relaciones internacionales o ciencias políticas, pero no una especialización en paradiplomacia. Los paradiplomáticos son, en su mayoría, internacionalistas que deben adaptar su conocimiento a las particularidades de un gobierno local, y esto representa un reto.

Otro desafío es la falta de continuidad. Cuando cambian los líderes locales, muchas veces se desarticulan las áreas de relaciones internacionales, lo que provoca la discontinuidad o incluso desaparición de proyectos en curso. Esta falta de continuidad es un obstáculo importante para el éxito y el desarrollo sostenido de la paradiplomacia, ya que muchos gobiernos aún la ven como algo novedoso y no como una política pública esencial.

También hay un problema de legitimidad. Falta mucha comunicación y sensibilización

para que el público en general entienda lo importante que es la acción internacional a nivel local, lo útil que es para el desarrollo de una ciudad estar conectada con el mundo. Si no se logra transmitir esto adecuadamente, seguirá habiendo cierta desconfianza o prejuicios sobre las áreas de relaciones internacionales o las giras internacionales.

Por último, la oferta educativa sigue siendo insuficiente. Aunque existen carreras de relaciones internacionales, muchas de sus materias aún se centran en la interacción entre naciones, y no en la gestión global de una ciudad o territorio. La paradiplomacia, a diferencia de la diplomacia tradicional, tiene un impacto directo en la vida cotidiana de las personas, en la gestión local, y esa es una gran diferencia. Por eso, es necesario formar gestores locales en acción internacional, más que solo internacionalistas. Estos profesionales deben poder vincularse con el territorio y aplicar sus conocimientos en beneficio directo del desarrollo local.

**¿Cómo es la relación entre los gobiernos locales y el Estado central, en particular, en los procesos de implementación y reporte de contribución a las agendas globales?
¿Algún caso o experiencia para comentar?**

Existen muy buenos ejemplos de estados nacionales que deciden acompañar a los gobiernos locales y provinciales en su acción internacional. Estos estados facilitan herramientas, recursos, nexos y acceso a diferentes agendas globales, dando lugar a lo que yo llamo "diplomacia paradiplomática". Es decir, los gobiernos nacionales comienzan a hacer diplomacia aprovechando el trabajo paradiplomático de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, cuando un país como Argentina trabaja en conjunto con sus 24

provincias, su capacidad de inserción internacional se ve enormemente potenciada. Si sumamos a esto las 24 capitales provinciales y otras ciudades importantes, estamos hablando de 60 equipos de acción internacional colaborando con la Cancillería. Si todos comparten objetivos y recursos, se genera una diplomacia paradiplomática que amplifica enormemente la capacidad de acción internacional.

En América Latina hay casos interesantes. México fue pionero con la creación de la Dirección de Coordinación Política en la Secretaría de Relaciones Exteriores, encargada de coordinar la diplomacia paradiplomática. En Colombia, la Agencia Presidencial ha hecho un acuerdo con Paradiplomacia.org para desarrollar una guía de acción internacional para los gobiernos locales colombianos, promovida desde la misma presidencia. Esta estrategia permite que la cooperación llegue a los territorios, fortaleciendo la acción internacional de los departamentos y ciudades, y logrando una diplomacia más multiactor.

En Argentina, la situación es cíclica. Algunos gobiernos le dan prioridad a la paradiplomacia y asignan recursos, mientras que otros discontinúan esa política al cambiar de administración. Este es un rasgo clásico de las políticas públicas en el país, especialmente en el ámbito de la internacionalización, que suele ser una de las primeras áreas en sufrir recortes. Sin embargo, hay provincias que han logrado mantener una política pública de acción internacional a largo plazo. Santa Fe, por ejemplo, lleva años trabajando de manera muy profesional en este campo. La Rioja ha iniciado una política incipiente pero sería de internacionalización, y Córdoba es otro ejemplo clásico con su agen-

cia ProCórdoba y una sólida estrategia de inserción internacional. La Ciudad de Buenos Aires tiene uno de los equipos más profesionales en acción internacional, al igual que Rosario.

Un caso interesante es el de La Rioja, que está implementando lo que llamo "paradiplomacia descentralizada". Aquí, el gobierno provincial trabaja en conjunto con los municipios, capacitándolos y dándoles herramientas para que también puedan desarrollar su propia acción internacional. La Secretaría de Acción Internacional de La Rioja, por ejemplo, colabora con los municipios para aumentar su visibilidad internacional, lo que genera equipos más grandes y una estrategia más sólida. Este enfoque de internacionalización municipal ya ha sido implementado en otras provincias de Argentina, como Buenos Aires en 2015 y 2017, y ahora se está replicando en La Rioja con muy buenos resultados.

Otro fenómeno interesante en Argentina es el Consejo Federal de Relaciones Internacionales y Comercio Internacional, un organismo creado por decreto nacional que reúne a representantes de las 24 provincias y la Ciudad de Buenos Aires para coordinar estrategias de acción internacional. Aunque este Consejo es reciente, su valor radica en la capacidad de reunir a las provincias y la Cancillería para construir una política exterior más federal y coordinada. Mientras más atención preste la Cancillería a este espacio, mayor será el crecimiento de la diplomacia paradiplomática en Argentina. Y dado que la paradiplomacia es el futuro de las relaciones internacionales, es fundamental que los estados nacionales se involucren al máximo en potenciar esta política.

¿De qué manera la organización contribuye

a las trayectorias y/o experiencias de acción internacional en Argentina?

En Paradiplomacia.org nos dedicamos a generar herramientas que permitan a las provincias planificar su acción internacional de manera más efectiva. Trabajamos tanto desde el ámbito académico, vinculándonos con universidades argentinas que están formando internacionalistas, como desde el ámbito práctico, participando en foros y programas de formación universitaria. Además, colaboramos directamente con las provincias, brindándoles herramientas específicas y llevando adelante programas de internacionalización de municipios, así como diferentes iniciativas con ciudades. Esto nos permite acercarnos, conocer sus necesidades, y promover su acción internacional de manera estratégica.

En la organización contamos con un equipo de aproximadamente 20 argentinos, que trabajan junto a unas 30 personas de otros países de Latinoamérica. Este enfoque colaborativo no solo nos ha permitido ser protagonistas en el desarrollo paradiplomático en Argentina, sino también expandirnos gradualmente hacia otros países de la región.

Paradiplomacia.org lleva más de tres años en un proceso de profesionalización, con el objetivo de ser un referente en el desarrollo de la acción internacional, tanto a nivel académico como práctico, en Argentina y Latinoamérica. Estamos dando pequeños pero firmes pasos hacia esa meta, y es una gran satisfacción ver cómo el trabajo en equipo, el espíritu emprendedor y la dedicación de nuestros voluntarios nos permiten alcanzar logros que muchas organizaciones no consiguen. En nuestro equipo prevalece la humildad, la generosidad, y un compromiso permanente con el estudio, lo que nos ayuda a

conocer nuevas realidades y a formar vínculos con personas y equipos que comparten estos valores.

Nuestra estrategia es clara: estudiar, compartir lo aprendido y ofrecer apoyo a quienes también están en este proceso, ya sean aca-

démicos o profesionales dentro de los gobiernos locales. Queremos facilitarles el camino, compartiendo nuestros conocimientos y experiencias para que puedan lograr sus objetivos con mayor facilidad.

UNIVERSIDAD
SIGLO 21