

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

NUEVOS CONTORNOS / RENOVADOS MAPAS.
ACTORES TRANSNACIONALES Y
UNIDADES SUB-ESTATALES EN EL
ESCENARIO POLÍTICO INTERNACIONAL

Ricardo César CARBALLO

Rosario, enero-marzo 2010 - N° 99

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)

ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)
Dra. Miryam Colacrai (CONICET)
Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)
Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: **Prof. Celestino del Arenal**
Universidad Complutense de Madrid (España)
Prof. Juan Gabriel Tokatlian
Universidad de San Andrés (Argentina)
Prof. Jack Child
Prof. American University. Washington (EE.UU.)
Prof. Eduardo Ferrero Costa
Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)
Prof. Héctor Gros Espiell
Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)
Prof. Helio Jaguaribe
Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales
(Brasil)
Prof. Carlos Juan Moneta
Ex Secretario General del SELA (Argentina)
Prof. Luciano Tomassini
FLACSO (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 785300/09
Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna. (abologna@unr.edu.ar)
Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar
Página web: www.cerir.com.ar

Traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.
El texto completo de los Cuadernos de Política Exterior Argentina, a partir del número 81, puede ser consultado en la página web.

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.
San Juan 4290
2000 ROSARIO
REPUBLICA ARGENTINA
TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

**Nuevos contornos / Renovados mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional.
Aproximaciones útiles para su tratamiento en el marco de las Relaciones Internacionales**

Ricardo César Carballo

Resumen

Desde la última década del Siglo XX los actores transnacionales y las unidades sub-estatales han irrumpido en el debate disciplinar con nutrida presencia y jerarquía, aunque no siempre de manera sistemática. Pese a ello, los *contornos* disciplinares se han redibujado, dando origen a la renovación de su tradicional *cartografía* teórica. La llegada de estos *nuevos* actores pone en juego, por un lado, inesperados escenarios territoriales, tal el caso de regiones, provincias y ciudades y, por el otro, diversas y novedosas formas de intervención en la política internacional, ya mediante el concurso de los actores transnacionales de la sociedad civil (ONGs), ya por el desenvolvimiento asociativo de diversas unidades sub-estatales. Esto ha motivado que a la vera de los grandes debates que atraviesan la historia de la disciplina hayan surgido una serie de importantes sub-debates.

Por entender que a nivel de estos debates sucedáneos existen ciertas aristas que demandan una puntual profundización, en este trabajo nos proponemos: **a)** sistematizar algunas nociones teóricas vigentes en la égida de la Relaciones Internacionales, en procura de clarificar los roles, los alcances y las perspectivas de acción estos *nuevos* actores, y **b)** proponer al interior de nuestro campo académico un encuadre teórico-analítico para el estudio de este fenómeno.

Palabras claves: actores transnacionales - unidades sub-estatales - Relaciones Internacionales

New contours / renewed maps. Transnational actors and sub-states units on the international political stage. Useful approaches to its treatment in international relations

Abstract

Since 20th Century last decade transnational actors and sub-state units have burst into the discipline debate with important presence and hierarchy, but not always in a systematic way. In spite of it, the discipline contours have been redrawn themselves, bringing a renovation to its traditional theoretical cartography. The appearance of these new actors has put into play, on the one hand, unexpected territorial stages, so the case of regions, provinces and cities. On the other hand, diverse and novel forms of intervention in the international politics, through transnational civil society actors (NGOs), or by the associative development of diverse sub-state units. This has motivated new important sub-debates by side of the great ones that cross the history of the discipline.

To understand that in the level of these sub-debates there are certain edges that demand a precise deepening, in this work we set out: **a)** to systematize some effective theoretical slight knowledge in them field of International Relations, trying to clarify the roles, the scope and the perspective of action these new actors, and **b)** to propose inside our academic field a theoretical-analytical frame for studying of this phenomenon.

Key words: transnational actors - sub-state units - International Politics

Nuevos Contornos / Renovados Mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional. Aproximaciones útiles para su tratamiento en el marco de las Relaciones Internacionales

Ricardo César Carballo*

ÍNDICE

Introducción	3
1. Nuevos Actores Internacionales: tres debates subyacentes	4
1.1. Debate “a”: El <i>estado</i> del Estado	4
1.2. Debate “b”: Actores y escenarios territoriales en el marco de sistemas de asociación internacional	13
1.3. Debate “c”: La gravitación de las ciudades como actores transnacionales	24
1.4. Corolario de los tres debates	30
2. La actuación transnacional de las ciudades como objeto de estudio	31
2.1. Principios que orientan la actuación transnacional de las ciudades	31
2.2. Enfoques que abordan la actuación transnacional de las ciudades	35
2.3. Corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales y actuación transnacional de las ciudades	40
2.4. Modalidades de actuación transnacional de las ciudades	49
2.5. Dimensiones para el análisis de las ciudades hermanadas	58
2.6. Estilos de gestión de los hermanamientos de ciudades	61
2.7. Niveles de formalización de los hermanamientos de ciudades	64
3. Hermanamiento de ciudades argentinas: Marco Jurídico–Legal de aplicación	66
3.1. Municipios y autonomía. Coordenadas del debate previo	66
3.2. Fuentes jurídicas de referencia para el estudio de hermanamientos	67
4. A manera de cierre no obturado	70
Bibliografía	71

* Magíster en Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Córdoba (CEA/UNC). Docente e Investigador. Este trabajo es tributario de su Tesis de Maestría titulada: “*La Hermandad Urbana de los Hombres. Ciudades Hermanadas: Imágenes y percepciones políticas y sociales sobre las Relaciones Internacionales a Nivel de Municipios*”, dirigida por el Dr. Alfredo Bruno Bologna y defendida públicamente el 10 de agosto de 2009 en la ciudad de Córdoba.

INTRODUCCIÓN

Lenta, pero tenazmente, la geografía conceptual de las Relaciones Internacionales ha ido revelando mutaciones. Lo que en un principio –y en el marco de un mapa disciplinar acendrado– comenzó a insinuarse tímidamente como la emergencia de nuevos territorios a explorar, puso luego en evidencia la transformación irrefutable de sus *contornos*. Ésta ganó jerarquizada presencia en diversas corrientes académicas, en muchos casos, ancladas en diferentes filiaciones intelectuales. La irrupción de nuevos actores en el escenario de nuestra disciplina ha posibilitado un cambio de mirada sobre una serie de fenómenos considerados otrora marginales, entre ellos, la presencia y el accionar de actores distintos a las unidades estatales nacionales, piedras basales del sistema internacional.

Desde la última década del Siglo XX los actores transnacionales y las unidades sub-estatales¹ han irrumpido en el debate disciplinar con nutrida presencia y jerarquía, aunque no siempre de manera sistemática. Pese a ello, los contornos disciplinares se han redibujado, dando origen a la renovación de su tradicional *cartografía* teórica. La llegada de estos *nuevos* actores comienza a poner en juego una serie de escenarios territoriales *novedosos* –provinciales, zonales y locales– así como modalidades de actuación transnacional no tradicionales –desarrollada en la égida de la sociedad civil– dando así lugar a diversos sub debates, aún abiertos.

Esta situación, para la disciplina, no resulta, sin embargo, novedosa. En sus noventa años de historia como disciplina autónoma, las Relaciones Internacionales atravesaron una serie de grandes debates, que aún hoy, permanecen abiertos. Estos debates propiciaron –y propician– diálogos, disidencias y aproximaciones entre los habitantes del campo académico (Salomón González, 2001). Si aún permanecen abiertos, se debe a que su núcleo duro aún sigue vigente. A la vez, la apertura de sub debates –sucedáneos a los grandes debates, no siempre clarificados y sistematizados– siguen recorriendo el campo y dan cuenta de su inagotable dinamismo.

En el presente trabajo no proponemos una revisión de estos grandes debates, escapa al objeto del mismo. Nuestro principal propósito es sistematizar algunas nociones teóricas vigentes en procura de clarificar los roles, los alcances y las perspectivas de acción estos *nuevos* actores y, a la vez, proponer un encuadre teórico–analítico para el estudio de los mismos. Lo hacemos por entender que a nivel de estos debates sucedáneos existen ciertas aristas que demandan una puntual profundización.

Nos consta que, además de generosas, las corrientes internas que nutren con saber la disciplina son dialécticamente contradictorias. Los *pesos* otorgados a ciertas situaciones, y a ciertos actores, suelen ser desproporcionados; en algunas ocasiones porque representan

¹ En el marco del presente trabajo las denominaciones unidades sub-estatales y unidades sub-nacionales se utilizan de manera indistinta y equivalente.

los verdaderos pivots de las nuevas tendencias teóricas, en otras, porque el entusiasmo desborda a la teoría. Aquilatar estas desproporciones se nos presenta como una tarea excluyente, antes de explicitar cualquier proposición y/o adscripción teórica relacionada con el fenómeno.

En primer término, entonces, nos abocaremos a sentar postura respecto a ciertos debates que subyacen en torno a los grandes debates, para luego, con vistas a la generación de una matriz analítica, definiremos nuestro punto de anclaje no irrestricto con algunas de las corrientes que recorren el campo.

1. NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES: TRES DEBATES SUBYACENTES

Siguiendo a Smouts, estimamos que

Antes de intentar hacer que quepan las situaciones nuevas en los esquemas viejos, nos ha parecido más interesante abordar de frente los nuevos paradigmas y confrontarlos a las realidades del momento, sin descuidar la historia de las ideas ni lo que corresponde a las filiaciones intelectuales. Las Relaciones Internacionales, en efecto, se construyen más por agregados sucesivos que por avances significativos [...] jamás han visto cerrarse ninguno de los debates nacidos en su seno (Smouts, 1998:297).

En relación al tema que nos ocupa, en la actualidad, tienen vigencia por lo menos tres debates subyacentes, que lejos de cerrarse encuentran nuevos elementos en el actual contexto internacional. Estos debates refieren:

- a) al rol del Estado en el contexto internacional;
- b) a los actores transnacionales y a los escenarios territoriales en el marco de los sistemas de asociación internacional, y
- c) a la gravitación de las ciudades como actores transnacionales. Sobre los mismos abordaremos algunas líneas de análisis.

1.1. Debate “a”²: El *estado* del Estado

“Los muertos que vos matáis, gozan de buena salud”
José Zorrilla – Don Juan Tenorio, 1844.

En diversos sectores que atraviesan el campo académico de las Relaciones Internacionales se ha debatido, y se debate, intensamente –a veces con pasión manifiesta– el rol y el alcance actual del Estado en el sistema internacional, especialmente en el marco de procesos de globalización y transnacionalización. Si bien las posiciones respecto al tema nunca fueron convergentes en su totalidad, algunos criterios surgidos de este debate, en el marco de algunas corrientes, comenzaron a ganar entidad y vigencia teórica.

² Optamos por esta signatura para diferenciar los debates que tratamos de los grandes debates reconocidos bajo la signatura de primero, segundo, tercero, etc., los que –con arraigo y peso– atraviesan la historia teórica de la disciplina.

A partir de la aparición del concepto de *turbulencias*, como problematización de la dialéctica del orden y el desorden (Smouts, 1998:297) en el marco de la política mundial en contextos de globalización y transnacionalización (Morin, 1999 y 2005) comienza a aceptarse que las configuraciones estatales ven trastocados sus tradicionales roles. Bajo esta visión, en general, se entiende que el poder que los Estados ostentan ha sido gravemente erosionado por actores transnacionales de diferente especie. Según el mismo Rosenau, estos *nuevos* actores comienzan a desenvolverse con verdadera gravitación en los procesos internacionales, proyectando su sombra sobre el sistema interestatal. Emerge así la idea de una bifurcación, representada en dos diferentes esferas de acción, ambas resumidas en la imagen de “dos mundos”. Un mundo de los Estados y otro, nuevo, un mundo *multicentrado*, capitaneado con soltura y autoridad por actores transnacionales no estatales. Sobre el primero se centran las críticas y se achacan las fallas, sobre el segundo se generan amplias expectativas, algunos, incluso, anuncian la próxima muerte del Estado.

Si bien la realidad ha dado evidencias sobre esta situación, resulta menester tener en cuenta el contexto de surgimiento de esta apreciación teórica, y más aún, la efervescente adhesión que logró en algunos sectores del campo alineados al transnacionalismo y a la interdependencia compleja. Visto en perspectiva, el especial momento de *surgimiento* de esta posición, también, podría enmarcarse en la aseveración de Smouts “*Es más, se confunden con frecuencia [la generación de tendencias teóricas] con lo que hace un puñado de universitarios que actualmente tienen viento a su favor en los Estados Unidos*”³ (Smouts, 1998:295). Un indicador en este sentido, podría ser la afirmación de Cohen “*La tesis transnacionalista de Rosenau no es del todo original. El ascenso de los actores transnacionales ya había sido objeto de atención por parte de autores como Joseph S. Nye y Robert Keohane en Transnational relations and world politics (1971)*” (Cohen, 2005:41).

En otras palabras, las corrientes teóricas –nunca ideológicamente prescindentes– tienen más chances de nutrir los debates cuando los contextos favorecen su inmediata *comparación* en terreno (1990), que cuando se *adelantan* en la interpretación de fenómenos incipientes (1971). El interés de generación de teoría afín al ideario de las grandes potencias, con el apoyo o la *complacencia* de éstas, y a cargo de sus intelectuales orgánicos no es nuevo y su debate escapa al alcance de este trabajo⁴. Esta *tendencia a la oportunidad teórico-productiva*, que a veces desembocó en una alineación no reflexiva con la globalización, también ha sido observada y advertida en el campo de la producción teórica argentina: “...en este trabajo nos proponemos analizar las expresiones con las que

³ Esta apreciación es susceptible de ser aplicada a los neoliberales pro globalizadores de otrora, a los revisionistas neorrealistas de hoy y, muy probablemente, a los neoliberales de cuño interventor que podrían emerger en esa misma escena luego de la reunión del G-20 prevista para abril de 2009 en Londres.

⁴ “Debido a los diferentes significados normativos, el término «sociedad civil» adquirió un carácter ambiguo que sirvió para legitimar nuevas formas de participación, a la vez que se convirtió en una herramienta potencial para domarlas, institucionalizarlas y convertirlas en un mecanismo para la implementación de la doctrina y las políticas neoliberales” (Aguirre, 2006:21).

se aborda la «globalización», reconociendo también simplificaciones y falacias que circulan abundantemente» (Colacrai, 1991:127).

Este tipo de situaciones no son propias, exclusivas y excluyentes del campo de las relaciones internacionales. Un fenómeno similar puede observarse en la égida de la Economía Política Internacional (EPI)⁵, en donde el debate al respecto también ha sido intenso.

Para la economista británica Susan Strange, se evidencia un vaciamiento del contenido institucional del Estado (Strange, 1998:152), mientras que para Gilpin, el actor más importante en el funcionamiento de los mercados internacionales es el Estado nacional, pues a él retornan –directa o indirectamente, con altos o bajos flujos– los beneficios concretos de las operaciones económicas transnacionales, ya como gravámenes, tasas y derechos aduaneros, ya como generación de empleo, infraestructura, redes de comunicaciones y consolidación de su imagen institucional (Gilpin, 2001:38).

De hecho, resulta una realidad constatable e irrefutable la irrupción en el plano internacional de actores no estatales con intereses diversificados, organizados también de manera diversificada, que operan y cooperan a partir de un esquema de diversificación fragmentada y multidimensional.

Antes de proponer una lectura sobre este fenómeno, formularemos algunas definiciones relacionadas con el alcance de nuestro encuadre analítico: **a)** nuestro análisis se allana estrictamente a las *organizaciones* de la sociedad civil (ONGs), excluyendo del mismo a los denominados *Movimientos Sociales*, por estimarlos de especie diferente, y **b)** nuestra mirada se circunscribe a las generalidades interpretativas de la disciplina, en donde el Estado sigue jugando un rol altamente gravitante, aunque en ocasiones es cuestionado en relación a sus alcances.

Como es ampliamente reconocido y aceptado, desde los Estados emergen marcos jurídicos que organizan la vida social, administran los recursos comunes y determinan la legalidad de las acciones sociales. La *juridicidad*, en consecuencia, se encuentra mucho más cercana a nuestra disciplina de lo que se encuentran otros criterios analíticos - representatividad, participación, convivencia, etc.-, los que generalmente se reconocen como una consecuencia derivada directamente de la juridicidad normativa vigente y viva en

⁵ “La EPI define la economía como un sistema sociopolítico compuesto de poderosos actores económicos o instituciones, tales como empresas gigantes, sindicatos poderosos, grandes agroindustrias, que compiten entre ellas para la formulación de políticas gubernamentales en impuestos, aranceles aduaneros y otras materias, para alcanzar otros intereses” (Cobino, 2006:11). En palabras de Strange: “La EPI tiene por objeto las organizaciones sociales, políticas y económicas que afectan los sistemas mundiales de producción, de intercambio y de distribución, así como el conjunto de valores que se reflejan en ellos. Estas organizaciones no están ordenadas por la divinidad, ni son frutos del ciego azar. Son el resultado de decisiones humanas tomadas en el cuadro de instituciones creadas por los hombres y el conjunto de reglas construidas por ellos” (Strange, S., 1991, en Smouts, 1998:299).

los Estados; juridicidad que constituye la base material de su soberanía y de su membresía en el sistema interestatal.

Bajo un criterio que pone en juego dicha juridicidad, el Estado –nacido de la suscripción del Contrato Social– se organiza bajo dos esferas sociales estrictamente diferenciadas: la sociedad política y la sociedad civil. A la primera le corresponde el monopolio exclusivo de los asuntos de gobierno, pues, a la luz de los textos constitucionales, encarna legítimamente la conducción de una entidad abstracta –el Estado. La *gobernanza* del mismo debe recaer sobre todas las personas –físicas o jurídicas– que tienen presencia en su territorio. Debido a ello, la regulación jurídica de las entidades de la sociedad civil –organizaciones **no** gubernamentales por propia definición– deviene en una prerrogativa exclusiva del Estado.

Los diferentes fines que dan origen a estas organizaciones no gubernamentales, no escapan a los generales de la ley, ni modifican su esencia jurídica, de allí que tanto una organización comercial como una sociedad filantrópica, gozan –jurídicamente– del *status* de ONG –primacía de su esfera de pertenencia por sobre los fines de su existencia.

En virtud de este criterio jurídico, en el marco de este trabajo, trataremos bajo la denominación ONGs a todas las organizaciones que –pudiendo o no devenir en actores transnacionales– se encuadran en la égida de la sociedad civil.

En este marco clasificatorio, distinguiremos *in limine* –sin escindirlas de la esfera de la sociedad civil y sin discriminar su nivel de actuación territorial– dos tipologías: **a)** las ONGs que desarrollan su actividad en el plano del mercado –comerciales, empresariales, industriales y/o económico–financieras–, dignatarias de un atributo de influencia corporativa, discriminada por sectores, y **b)** las ONGs que despliegan su actuación en el plano social *lato sensu* –cooperadoras, entidades religiosas, obras de caridad, organizaciones ecologistas, etc.–, dignatarias de un atributo de influencia desagregada, discriminada por conglomerados.

Analizando la realidad internacional queda en evidencia que ambos tipos de ONGs han ganado protagonismo a nivel transnacional. Pero, lo han hecho de una manera tan *anárquica* que poco pueden envidiarle a la anarquía sistémica proclamada por Morgenthau. La guerra de posiciones que éstas libran por la captación de recursos estatales imprime en ocasiones una dinámica de tono conflictual⁶. Incluso esta situación suele darse cuando el Estado no interviene directamente, sino a través de donaciones que

⁶ “Los políticos neoliberales se dirigen a [las ONGs, asignándoles fondos] para la provisión de servicios sociales, dado que entendían que el Estado estaba deslegitimado como agente para el desarrollo. Entre sus «ventajas comparativas» proclamadas estaba, por ejemplo, el hecho de que se encontraban más cerca de los pobres y podían suministrar servicios con más eficacia” (Pearce, 2006:21).

el sector productivo asigna a éstas, aplicando fondos que luego, a nivel estatal, podrán deducir de sus impuestos⁷.

La anarquía de los actores transnacionales de la sociedad civil, encuentra otra fuente de expresión pocas veces tenida en cuenta: su dinámica de adhesión.

Aún con sus propios déficits, el Estado –como actor racional unificado– encarna en la escena internacional un papel de corte dicotómico. Está o no está alineado, comparte o no comparte un conjunto de principios, respeta o no respeta una serie de reglas. Una u otra situación lo coloca en un determinado sitio y lo vuelve receptor de felicitaciones y/o reprimendas, de premios y/o castigos, de facilidades y/o dificultades por parte del sistema interestatal. Quiérase o no, para subsistir dentro del sistema el Estado está compelido, a nivel internacional, a aplicar un principio de *adhesión* coherente. Principio que es dictaminado por la realidad misma y resuelto en base a decisiones políticas. Dicha coherencia internacional, es coherencia aún en la adhesión a criterios que devienen en incoherentes hacia su política interior –Vg. Propiciar la liberalización de los mercados en sectores internos vulnerables, pero con vistas a un beneficio emergente de un posible proceso de integración o de un *status* de trato preferencial.

La gran mayoría de los actores transnacionales de la sociedad civil, nucleados en las ONGs, encarnan en la escena internacional un papel fragmentado y multidimensional, reduciendo generalmente su coherencia de adhesión a una cuestión de pura conciencia. Esta adhesión, originada en una posición ética⁸ y/o moral, no es estrictamente política, aunque se ponga en juego en el tablero político internacional –Vg. El miembro de una ONG que defiende la preservación de los valores culturales andinos y el derecho de sus portadores a mantenerlos libres de la contaminación alienante de la cultura hegemónica, a la vez, puede militar, aportar trabajo y fondos a una ONG que lucha contra las ablaciones clitorianas en las niñas, que en veintiocho países del mundo, son objeto de esta terrible práctica a causa de *arraigados y milenarios valores culturales*. La coherencia de la conciencia, de la ética o la moral, a pesar de ser irrefutablemente válida, jamás puede equipararse con la coherencia político estructural que a nivel internacional ponen en juego los Estados.

Ambas anarquías *sistémicas* –la del mundo estatal y la del mundo multicentrado– son anarquías al fin, pero, con una marcada diferencia operativa. A nivel internacional, en la égida estatal “*La anarquía es lo que los Estados hacen de ella*” (Wendt, 1999), en la égida multicentrada, hasta el momento, simplemente, “*es*”.

⁷ “Muchas ONGs surgieron en respuesta a la disponibilidad de fondos, las ONGs oportunistas florecieron al lado de aquellas que todavía tenían como objetivo el cambio social” (Pearce, 2006:21).

⁸ “Hacemos consideraciones éticas ‘cuando estamos interesados en las consecuencias de las acciones de algunos seres humanos sobre otros seres humanos’ (Maturana, 2000:100). La ética tiene que ver entonces con nuestras emociones y no con nuestra racionalidad. No hay dudas de que usamos nuestra razón para justificar nuestros asuntos éticos pero ‘lo que determina que veamos una conducta dada como no ética y que actuemos concordantemente, es una emoción, amor, aceptación mutua, empatía, y no la razón. Esto usualmente no lo vemos’ (Maturana, 2000:101)” (Cuervo, 2005: 14).

En el campo de las empresas transnacionales –amoraless por definición– la ética de actuación económica, en muchos casos, está sustentada por valores competitivos –anclados en la maximización de los beneficios– que repugnan contra la ética *de usanza* que caracteriza a la sociedad civil. El sistema de mercados –aún con mecanismos reguladores, no coercitivos y de libre adhesión, como la OMC– suele ser tan anárquico como el sistema interestatal. En estos escenarios los misiles suelen reemplazarse por la deslealtad, el soborno, las prebendas, la explotación o el *dumping*, y las víctimas *civiles* pueden contarse en millones. La competencia por el poder *económico* no es ideológicamente aséptica y libre de efectos colaterales, e incluso, en muchos casos, en la lucha encarnizada por los mercados surgen sistemas de ayuda mutua –en donde el temor del más débil lo obliga a una alianza estratégica con el más fuerte– que seguramente dejarían pasmado a Tucídides, padre espiritual del Realismo.

Finalmente, existen actores transnacionales *no deseados*. Se trata de aquellos que disputan abiertamente al Estado su poder coercitivo y el monopolio de la violencia legítima que lo caracterizan, tal el caso del terrorismo, la mafia, el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y el tráfico de órganos. En otros casos encarnan movimientos armados –por cuestiones étnicas, religiosas, de filiación comunitaria, etc.–, no orientados a la destrucción del Estado, sino que, por el contrario, orientados a la obtención del poder necesario para la diagramación, gestión y control del mismo (Cohen, 2005:31). En este caso, sus modalidades de actuación internacional resultan mucho más nocivas para la sociedad civil, que lo que resulta hacia su *autonomía* la acción coercitiva del propio Estado. La reacción de la última, ante la irrupción de estos actores, suele canalizarse en la demanda de mayor intervención estatal y el diseño de políticas más efectivas en el marco de su *territorio soberano*.

Las enunciadas no son paradojas, son realidades que aportan turbulencias y víctimas al escenario mundial. Así como no todos los Estados son iguales, tampoco lo son todos los actores transnacionales. La primera noción goza de alto nivel de aceptación, la segunda, sólo en raras ocasiones, es tenida en cuenta.

Resulta evidente que a esta altura de los acontecimientos se vuelve innegable la vigencia en el escenario internacional de la brillante metáfora del *tercer tablero* –el poder mundial entendido como un juego de ajedrez tridimensional– acuñada por Joseph Nye⁹. Aunque, también, se vuelve evidente que mientras en los dos tableros superiores –sujetos a una competencia *tenaz*– se juega verdadero ajedrez, en muchas oportunidades, en el tablero inferior –dentro de un mismo esquema de distribución tridimensional de poder– la

⁹ “En el tablero superior –el de las fuerzas armadas– el poder es muy ampliamente unidimensional y está dominado por los Estados Unidos. En el tablero intermedio –de las relaciones de fuerza económica– el mundo es multipolar y el poder se divide entre Estados Unidos, Europa y Japón [a la fecha se podría agregar a China]. En el tercer tablero –el de las relaciones transnacionales y los actores no estatales– el poder se dispersa muy ampliamente y escapa al control de los gobiernos” (Cohen, 2005:36).

sociedad civil –por falta de pericia y porque sus esquemas de adhesión no son necesariamente políticos– juega con piezas de ajedrez, aplicando el reglamento de juego de las damas chinas.

La experiencia acumulada por el Estado Nación en el manejo de las relaciones internacionales no puede ser eclipsada. Esa es, tal vez, su mayor ventaja comparativa ante el surgimiento de actores transnacionales competitivos.

También resulta necesario tener en cuenta que la existencia de una vasta red de ONGs no es sinónimo de la existencia de una vasta red de actores transnacionales, por lo que el volumen de estos últimos se reduce poderosamente.

Para analizar, a modo de ejemplo, el caso argentino, tomaremos un criterio esbozado por Mariano Pérez, *“...se considera que aquellas organizaciones que poseen la capacidad de proyectarse internacionalmente son: Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas y Entidades Religiosas. Esto no significa que todas estas son/serán actores internacionales, sino que podrían serlo”* (Pérez, 2006).

Según registros oficiales del gobierno argentino obrantes en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), las organizaciones que responden a las tipologías listadas por Pérez suman aproximadamente cinco mil quinientas sesenta y dos (5.562) sobre un universo de diez mil ciento trece (10.113).

Aunque aparentemente esta cifra es importante, es menester tener en cuenta que, en la categoría asociaciones civiles -aproximadamente tres mil seiscientos treinta y un (3.631) registros- se incluyen: un mil ciento veintitrés (1.123) organizaciones de ayuda solidaria y voluntariado; setecientos veintiocho (728) organizaciones de salud; cuatrocientas cincuenta y cinco (455) organizaciones culturales; cuatrocientas quince (415) instituciones de formación; doscientas ochenta y tres (283) organizaciones de defensa de intereses de categoría; doscientos setenta y tres (273) centros de estudio e investigación; ciento treinta y un (131) colectividades; ciento un (101) federaciones; ochenta y un (81) cuerpos de bomberos voluntarios; treinta (30) asociaciones de consumidores; y diez (10) confederaciones.

En consecuencia con esta situación, podemos dejar abiertos algunos interrogantes ¿Cuántas de estas asociaciones –ampliamente diversificadas– podrían desempeñarse como actores transnacionales? ¿Cuántas de aquellas que desempeñen ese papel intervendrán en asuntos externos que pongan en juego políticas estatales? ¿En cuántos de esos casos lograrán imponerse a la visión del Estado o conciliar con éste cursos de acción? ¿A qué precio y con qué nivel de influencia? Finalmente, proyectando estos interrogantes a nivel mundial... ¿Cuál es el peso específico de las ONGs en el sistema internacional? ¿Qué volumen de fuerza *objetiva* tienen respecto a los Estados? Como ya lo anunciamos, estos interrogantes quedan abiertos, lo quedan aún a nivel de la disciplina debido a la imposibilidad concreta y real de operar un cierre *formal* sobre ellos.

A esta situación se debe adicionar la legalidad de las ONGs¹⁰. Los Estados controlan mediante la asignación de personería jurídica a estas entidades y las constriñen al marco regulatorio de las leyes nacionales. La tan mentada autonomía de la que estas organizaciones se sientan portadoras, es más imaginaria que real. Incluso en algunos países –la Argentina entre ellos– existen agencias estatales que *so pretexto* de coordinar armónicamente acciones destinadas a la generación conjunta de políticas públicas, acopian información centralizada que coadyuva a su control, tal el caso del mismo CENOC, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Llevando esta situación al plano internacional, compartimos plenamente las aseveraciones vertidas por Cohen:

Hay que ser miopes para no ver la capacidad de resistencia de los Estados ante las ONG. Estas últimas han obtenido de los gobiernos más compromisos verbales y declaraciones de buenas intenciones que actos concretos [...] éstas intervienen en negociaciones que se desarrollan de Estado a Estado y transforman la agenda internacional, pero su influencia se ejerce verdaderamente en los Estados ya convencidos o que no tienen nada que perder con el hecho de seguir el curso de las cosas (Cohen, 2005:37)¹¹.

¹⁰ Nos referimos a aquellas ONGs que funcionan en el marco de la ley, orientadas a la actividad económica y/o al bien público. Las organizaciones transnacionales dedicadas a actividades ilegales, a nuestro entender, no deberían ser categorizadas como ONGs, ni ser tratadas en paridad de *status* cuando se analiza la realidad internacional, a causa de una marcada diferencia fenomenológica: mientras que las ONGs legales representan un fenómeno social –en sentido amplio– los actores transnacionales dedicados a prácticas ilegales –a pesar del impacto social de sus acciones– representan un fenómeno de *seguridad*, en sentido estricto.

¹¹ El protocolo de Kyoto puede ser una clara demostración de esta realidad. A pesar de haber sido aceptado por la mayoría de los países del globo –muchos de ellos con índices de emisión de gases contaminantes *irrisorios*– los Estados Unidos de América –que asientan gran parte de su economía en industrias contaminantes– se negaron, primero a firmarlo y luego a ratificarlo. De nada sirvió en este caso la acción tomada por las ONGs ecologistas en el interior de ese país, entre ellas Greenpeace, destinataria de un alto porcentaje de donaciones –de diferentes fuentes– en esa nación. Tampoco sirvió la presión internacional –a nivel de Estados influyentes– para lograr un cambio de actitud de los Estados Unidos respecto al Protocolo. Como colorario de esta situación, tal vez, pueda esbozarse un axioma aplicable a situaciones análogas: “*Cuando los Estados no pueden, las fuerzas transnacionales de la sociedad civil, pueden aún menos*” –Vg. Las acciones ajustadas a Derecho Internacional emprendidas por el Estado Argentino ante La Haya por el caso de las pasteras en Fray Bentos, Uruguay, y las *acciones directas* de la sociedad civil para evitar su instalación. De hecho, la pastera Botnia está instalada y en pleno proceso de producción, y La Haya aún no se ha pronunciado. La Cruz Roja Internacional –una ONG de carácter humanitario, de rica e incuestionable historia y propósitos– no pudo utilizar su “peso moral” para lograr la firma del Tratado de Ottawa –prohibición de minas antipersonal– por parte de los dos países que más daño provocaron con su uso y comercialización –Estados Unidos y la ex Unión Soviética, hoy Federación Rusa–, aunque sí logró que fuesen signatarios del mismo Estados como Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Vicente y las Granadinas, *Santa Sede*, Santa Lucía, Senegal, los que seguramente, jamás, contaron en sus arsenales con los mencionados dispositivos, o a quienes el *desecho* de los mismos resulta más económico que su mantenimiento en parque. Este párrafo da cuenta de información recopilada bajo la inspiración de los conceptos de Cohen (2005) quien en su producción aborda sucintamente el Tratado de Ottawa.

El mundo de los Estados, al que mayoritariamente se accede desde el continente político, en algunos casos guarda estrechas similitudes con el mundo multicentrado, cuya base de acceso es el continente civil. A nivel operativo –en lucha por el poder– el continente político está organizado en partidos. En ese mismo sentido operativo –en lucha por la influencia– el continente civil está organizado, en su mayoría, en ONGs. Ambas estructuras tienen ampliamente esclarecidos sus cuadros dirigentes, activistas/militantes y simpatizantes, así como los mecanismos de ascenso en y entre esas estructuras internas.

El asambleísmo horizontal que caracteriza a las ONGs no empresariales, si bien marca una diferencia respecto a los partidos de *formato* clásico, no puede, ni debe, entenderse como sinónimo de democracia (Pearce, 2006:27), sino como un simple esquema de participación universal e igualitaria. El voto universal e igualitario –en el continente político– también cumple estas funciones. La diferencia, en todo caso, puede establecerse a nivel de las *oportunidades de ejercicio* de la participación universal e igualitaria que reina en cada uno de estos continentes. En este aspecto, por su propia conformación y tipología, las ONGs llevan la delantera, pero, en cuanto al ejercicio de una *democracia plena* en sus estructuras, el debate permanece abierto.

Argumentar que una ONG es política, devendría en una falacia. Evidentemente se trataría de una organización de la sociedad civil, cuyos fines manifiestos consisten en trabajar sobre temas políticos. Es posible que existan instituciones de estas características, y que las mismas sean portadoras de una amplia influencia política, pero esta influencia, derivada de sus *finés*, como ya afirmamos, no desdibuja su esencia civil¹².

Otro de los temas en la mesa de discusión lo constituye el atributo de soberanía¹³ estatal, el cual, supuestamente los nuevos actores transnacionales han hecho declinar. Es necesario establecer que la *hipotética* erosión, ha propiciado al interior de los Estados procesos transformadores y no procesos extintivos. Aún asumiendo el declive estatal, dicho declive no hace mella en los atributos soberanos de los mismos:

La soberanía ha asumido una nueva forma, compuesta por una serie de organizaciones nacionales y supranacionales unidas en una única lógica de poder [...] el declive o transformación del Estado Nación no quiere decir declive de la soberanía [...] el poder se reinventa a sí mismo; si el Estado no responde ya a su lógica, o responde sólo en parte, el poder cambia y busca soluciones en función de otras prioridades (Cobino, 2006:14).

Cerrando este debate, entonces, adherimos a las conclusiones del trabajo de Cohen:

¹² Como ejemplo de esta apreciación puede citarse la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), cuya influencia política tuvo un peso relevante en la elección de George Bush como presidente de los Estados Unidos, y en el sostenimiento de la política de retaliación que aplica desde hace más de 45 años el gobierno de los Estados Unidos hacia Cuba. Pese a esta predominancia política, la FNCA es, a todas luces, una ONG perteneciente a la égida de la sociedad civil.

¹³ “En sentido amplio, el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando de última instancia. La soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo; de poder de hecho en poder de derecho. Obviamente se configura de distintas maneras según las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia; en todas podemos encontrar una autoridad suprema” (Cobino, 2006:13-14).

Contrariamente a las predicciones de ciertos expertos, la preeminencia de los Estados sobre el escenario internacional no se cuestiona. Se han creado nuevas relaciones de fuerza, marcadas por el sello de la paradoja y la complejidad [...] aunque no por ello el Estado Nación como forma de organización política está destinado a morir. “El Estado es irreversible”, anunciaba como una evidencia, el universitario británico Barry Buzan en 1991. En efecto, ya no hay forma de dar marcha atrás (Cohen, 2005:40).

En consecuencia con esta adhesión, y por considerar que lo que entendemos como un *desvío parcial* en la lectura de la realidad no anula el alto valor de la corriente transnacionalista al interior del campo disciplinar, nuestra adhesión a ella, en el marco de este trabajo, será bajo una modalidad de actuación estatal que hemos denominado –con fines prácticos– “*estatocentrismo vinculante*”.

Esta signatura de cuño propio, estimamos, refleja en perspectiva el rol central del Estado en el sistema internacional, contemplando a la vez las relaciones vinculantes que, en muchas ocasiones, por presión o conveniencia, el mismo teje en conjunto con los actores transnacionales de la sociedad civil.

El hecho de que en ocasiones el Estado adopte estas posiciones, aunque ostente el monopolio de la autoridad y sea la última instancia en el marco de suscripción de tratados interestatales, lo distancian de su tradicional condición de actor estatocéntrico puro. Es conveniente recordar que esta pérdida de *pureza*, en el caso del Estado, *no es inocente* y que los costos devengados de la práctica de estos esquemas, amén de irrisorios, en muchas oportunidades, acrecientan su propio rédito político a nivel externo e *interno*.

1.2. Debate “b”: Actores y escenarios territoriales en el marco de sistemas de asociación internacional

*En esta, aquella, o quizás, otra jungla,
elefantes, panteras, erizos y hormigas
utilizaban el mismo talismán.*

1.2.1. El mundo multicentrado

En el mundo multicentrado también reina la ley del más fuerte, aunque sea el prestigio –y no el poder– el que determina la fortaleza. Greenpeace argentina, en su sitio web declara tener setenta mil (70.000) socios en el país, los que mensualmente colaboran con la organización mediante aportes que oscilan entre los 3,40 y 42,80 dólares norteamericanos¹⁴. La Fundación Favaloro declara en su sitio web contar con quince mil (15.000) donantes que sostienen su actividad. La Fundación Mediterránea –con sede en Córdoba y presencia regional en diecinueve puntos del país– declara en su página web

¹⁴ Cálculo realizado en base a las cotizaciones del 11/02/2009: 1 dólar estadounidense = 3,50 pesos de la República Argentina. Los aportes se realizan en pesos 12 y 150, respectivamente.

poseer doscientos cincuenta y siete (257) socios. Su masa societaria está exclusivamente integrada por entidades de diverso orden. La Asociación Civil “Navidad” que se dedica a apoyar a cincuenta y nueve (59) instituciones de bien público –de diferente tipología y dependencia– ubicadas en la provincia de Córdoba, da cuenta en su página web de haber conseguido sellar seis padrinazgos para asistir durante seis meses a veintiséis (26) instituciones. El Club Argentino de Servicios de Villa María –una asociación civil autónoma que se formó a causa de la disolución del Club de Leones local [de raíces británicas] en 1982, durante la guerra de Malvinas–, contaba en el año 2008 con sesenta y cinco (65) socios y algunos a punto de ingresar, según declaraciones de su presidente a un medio gráfico villamariense.¹⁵

Todas estas instituciones son ONGs. Todas ellas se han desempeñado como actores transnacionales. Resulta evidente que los niveles de prestigio que determinan su *fortaleza* –ambos reflejados, cuantitativa y cualitativamente, en su masa societaria– guardan una marcada asimetría. Podríamos atrevernos a esbozar la noción de que en este caso los niveles de prestigio son directamente proporcionales a los niveles de fortaleza, y en consecuencia, a los niveles de influencia transnacional, situación que nos plantea una serie de interrogantes:

¿Cómo se daría una alianza solidaria entre Greenpeace y el Club Argentino de Servicios de Villa María? ¿Qué ONG tendría mayor nivel de influencia en la conducción de la misma? ¿Qué intereses motivarían a la ONG con mayor fortaleza a propiciar una alianza con la de menor fortaleza, y viceversa? Si se tratase de un esquema de “ayuda mutua”, ¿en qué parámetros se asentaría?, y finalmente, ¿estas modalidades de actuación no se encontrarían cercanas a las modalidades de actuación que rigen el sistema interestatal? Estos interrogantes, también, quedan abiertos.

Volviendo al epígrafe que elegimos para referir a este debate, un mismo talismán –de igual morfología, tamaño y peso– sin importar de qué *jungla* se trate, puede resultar indistinguible en el cuerpo del elefante, elegante en el cuello de la pantera, ajeno a los impulsos sensoriales del erizo y de un peso agobiante para la hormiga. En el marco de nuestra disciplina, con las ONGs suele pasar lo mismo. Por lo general, se abordan como un objeto de análisis poco diferenciado. Incluso en la Sociología, suele darse el mismo fenómeno.

Esta situación se vuelve más evidente en el análisis de los sistemas de asociación internacional. Se acepta con beneplácito la presencia de actores transnacionales, pero, rara vez, se jerarquizan esos actores.

¹⁵ Ver: <http://www.greenpeace.org.ar/blog/?cat=30>; http://www.fundacionfavaloro.org/pagina_como_ayudarnos.htm; <http://ieral.win-servers.com/data/paginas.asp?pagina=institucionalfundmed>; <http://www.navidad.org.ar/default3.asp?sec=42>; El Diario del Centro del País, edición del 14/03/2008, p. 6

Ensayando una somera clasificación, al exclusivo efecto de su tratamiento adecuado en los límites de este trabajo, podríamos indicar que, al menos, pueden distinguirse seis tipologías de ONGs susceptibles de convertirse en actores transnacionales:

- a) **ONGs Locales:** Circunscriptas exclusivamente al ámbito de una localidad, orientan sus tareas a:

La ayuda social y solidaria: Recaudación de fondos para instituciones, donación de ropa y útiles escolares, dotación de escuelas, sostén económico de micro emprendimientos, ayuda a grupos de edad, atención sanitaria de carenciados, planes de prevención de la salud, la drogadicción, el alcoholismo y la violencia, etc.;

El fortalecimiento de ciertos ámbitos de actividad social: Acciones culturales, agrupación de artistas por disciplinas, práctica de deportes, sostenimiento de la educación privada o apoyo económico a la educación pública, otorgamiento de becas de estudio, etc.;

El sostenimiento de valores: La difusión de valores representativos de sus orígenes o el apoyo a la conservación de los valores culturales de otros orígenes, tal el caso de colectividades extranjeras, núcleos aborigenistas y asociaciones de aborígenes, grupos de difusión de culturas no occidentales, núcleos de estudios específicos, etc.;

Sociedades de ayuda mutua, autoayuda, sindicales o seguridad colectiva: Asociaciones mutuales, cooperativas, gremios y sindicatos, organismos de defensa del consumidor, asociaciones de amigos, cooperativas de vivienda, cuerpos de bomberos voluntarios, etc., y de

Otras diversas tipologías: Radioaficionados, internautas, peñas automovilísticas o clubes de vehículos antiguos, asociación de comerciantes de un determinado radio urbano y una amplia gama de organizaciones.

Su marco regulatorio se circunscribe, generalmente, a una personería jurídica otorgada por la provincia de residencia, o la inscripción a un registro exclusivo para su tipología¹⁶ con la obligación de cumplimentar ciertas formalidades, destinadas a mantener su legalidad, tal el caso de asambleas ordinarias y extraordinarias, publicación de resoluciones, memorias y balances anuales aprobados por los socios y avalado por el Colegio de Contadores Públicos, etc. Todas sus acciones –a no ser que sus estatutos prevean lo contrario– en el caso de diferendos o litigios se someten a los tribunales ordinarios que entienden en su jurisdicción de asiento. En ocasiones, también, para poder operar en el marco de su localidad están obligadas a inscribirse en un registro municipal.

Su acción transnacional se reduce generalmente a gestionar fondos mediante su aplicación a proyectos con diversos fines, por ante entidades extranjeras de múltiple tipología -financiación del montaje de un taller protegido para discapacitados, fondos para la compra de maquinaria con vistas al montaje de micro empresas, subsidios para el desarrollo de investigaciones, montaje de un eco-museo, etc.; o a recibir donaciones de bienes que ya no cumplen funciones en otros países -laboratorios, instrumental médico, máquinas-herramientas, rodados, muebles y útiles, autobombas, etc.

- b) **ONGs sub-regionales:** Con tipologías similares a las anteriores y requisitos legales equivalentes –salvo en el caso de los municipios en donde se les puede exigir una inscripción en cada uno de los municipios en los que actúan– desarrollan sus actividades en una serie de localidades y/o departamentos sin abarcar en su acción

¹⁶ Cuando no existe formalización de su existencia -personería jurídica o inscripción registral- éstas constituyen redes sociales informales y no ONGs.

la totalidad de un territorio provincial¹⁷. En el caso de diferendos o litigios, se someten, generalmente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios de la ciudad de mayor envergadura de su zona de influencia.

A este orden se suman las asociaciones regionales de empresarios, de consumidores, las ligas deportivas, diversos consejos regionales, sindicatos regionalizados, entidades regionales de productores, asociaciones de iglesias, e incluso, sociedades mixtas del Estado, etc.

A las modalidades de actuación transnacional ya citadas, se adiciona su aplicación a proyectos con fondos destinados a cubrir emprendimientos en pequeñas regiones -construcción de vías de comunicación, establecimiento de centros tecnológicos, fondos para aplicar a procesos de integración sub-regional, incentivos económicos, financieros o materiales que diferentes países otorgan a este tipo de configuraciones asociativas territoriales. Su condición sub-regional les permiten participar en proyectos y programas transnacionales vedados a la participación de ONGs locales.

- c) **ONGs provinciales:** Pueden cumplir cualquiera de las funciones que cumplen las dos tipologías ya indicadas, pero su acción se circunscribe al ámbito de toda una provincia -en algunos países las mismas se denominan Distritos, Estados o Regiones, según el texto constitucional que los rige y la forma de gobierno que de ésta se desprende.

A este orden se suman algunas tipologías de ONGs que por el imperio de la Constitución provincial deben necesariamente adecuarse a esta esfera de actuación: colegios y asociaciones profesionales - ingenieros, escribanos, arquitectos, médicos, psicólogos, y otros profesionales cuya actividad está rigurosamente pautada por la Ley de Asociaciones Profesionales, lo que no los priva de la potestad de fundar delegaciones locales y subregionales en diferentes puntos de la provincia. También se suman a la escena algunas cámaras provinciales de actividades específicas -construcción, industria, comercio-, federaciones deportivas, sindicatos con representatividad provincial y uniones asociativas integradas por diferentes actores.

En cuanto a las exigencias legales, el marco normativo es más rígido y el carácter de la personería jurídica asignada posee un mayor grado de complejidad, en algunos casos, por ejemplo, se les exige que en su interior funcione de un comité de ética profesional. Sin embargo, a nivel municipal, tanto a la sede central como a las delegaciones y subdelegaciones, sólo se les exige la habilitación del local que ocupan -condiciones de higiene y seguridad- y no su inscripción en un registro especial vinculado a la actividad que desarrollan. En el caso de diferendos o litigios, por lo general, se someten a la jurisdicción de los tribunales ordinarios de la capital provincial.

A las modalidades de actuación transnacional ya listadas, salvo sus limitaciones para la participación en programas exclusivos para ONGs locales y sub-regionales, se suelen sumar convenios internacionales de intercambio por sector, de formación profesional, de intercambio de actividad académica, de participación en programas de investigación, de transferencia de tecnología, etc. Rara vez disputan posiciones con el Estado. Estas organizaciones, ocasionalmente, participan armónicamente junto a los Estados provinciales en la firma de convenios internacionales¹⁸. Lo hacen en carácter de asesores y fijan su posición corporativa, la que, en muy pocas oportunidades, influye con diferente tono sobre el rumbo de los acuerdos.

¹⁷ Circunscribimos este ejemplo al caso argentino. En otros países la división político/territorial puede guardar marcadas diferencias, por lo que un criterio de equivalencia punto a punto no podrá ser aplicado.

¹⁸ “Las ONGs más profesionalizadas, educadas y de clase media pueden aparecer como menos amenazantes para los detentores del poder, los cuales las invitan a participar...” (Pearce, 2006:26).

- d) **ONGs regionales:** Asumen tipologías diversas, pero su variedad es sensiblemente menor que en los casos anteriores. Su égida de actuación involucra simultáneamente a varias provincias -o su denominación equivalente según los países y sus regímenes constitucionales. Esta agrupación de territorios puede responder, o no, a las divisiones regionales estatales -NOA, Cuyo, Amazonia, etc. Su peso se evidencia mayormente en la esfera de las políticas interprovinciales y está, generalmente, asociado a pautas productivas, de intercambio y de política impositiva. Suelen poseer en su seno órganos especializados de asesoramiento que en más de una oportunidad ponen a disposición del sector público a los efectos del trazado de políticas regionales. En ocasiones conforman el *staff* de órganos permanentes en el marco de las provincias que abarcan y, por lo general, su participación es consultiva y no resolutive. Representan a nivel interno una bisagra de articulación entre la sociedad civil regional y la sociedad política.

Se asientan en un régimen jurídico provincial, que generalmente tiene plena validez en las demás configuraciones territoriales equivalentes de su país. Suelen fundar delegaciones en las provincias ajenas a la de su asentamiento y en el caso de diferendos o litigios, por lo general, se someten a los tribunales ordinarios de la ciudad capital de su provincia de origen. Las condiciones jurídicas para su funcionamiento suelen ser más rígidas en cuanto a exigencias, sobre todo en lo que respecta a una representatividad equilibrada de las partes que componen su égida de actuación. En algunos casos su organigrama es altamente diversificado y cuentan con cuerpos estables de especialistas. Brindan servicios de asesoramiento a sus asociados en relación a temas específicos que requieren de experticia para su tratamiento, desarrollo y aplicación.

A nivel transnacional, por lo general, actúan de manera conjunta y armónica con los gobiernos de las provincias que integran la región a la que se circunscriben –bajo la aparente sensación de estar disputándole niveles de decisión a los gobiernos nacionales– y representan ante éstas una voz corporativa regional que, hipotéticamente, nuclea los intereses del sector que representan en el ámbito de todas las jurisdicciones provinciales involucradas. En ocasiones –y en relación a temas puntuales– estos sectores son portadores de puntos de vista enfrentados al oficial, aunque la conformación multisectorial de estos escenarios de actuación atempera las diferencias y, en la mayoría de los casos, se arriba a una adhesión consensuada respecto a la firma de acuerdos internacionales, en virtud de la noción de bien común general. Esta situación es vivida por el sector disidente, más como la forja de un acuerdo entre los diferentes estamentos de la sociedad civil, que como el avasallamiento de sus intereses por parte del Estado.

- e) **ONGs nacionales:** Abarcan una gran variedad de organizaciones, que circunscriben su actuación al ámbito de una determinada nación. A las tipologías ya mencionadas se suman asociaciones nacionales de diferente tipo, sociedades, uniones, cámaras nacionales y corporaciones de productores -rurales, industriales, de la carne, de servicios, del acero, del sector financiero, de la banca y el seguro, etc.-, federaciones patronales y del sector del trabajo, confederaciones diversas, movimientos religiosos, de Derechos Humanos, asociaciones que nuclean ONGs específicas, etc.

Estas organizaciones se sindicán como portadoras de criterios nacionales y unificados de los conglomerados que representan o sobre los cuales actúan. En algunos casos, y en el marco de negociaciones con los gobiernos nacionales, un conglomerado puede estar representado por más de una organización -el conglomerado industrial puede estar representado por la industria automotriz, la industria pesada, la del plástico, la del vidrio, etc. Cuando, rara vez, disputan posiciones al Estado, por lo general, lo hacen sobre aspectos que, según su criterio, son lesivos hacia los intereses del conglomerado. Estas disputas de posiciones, mayoritariamente, se observan en el tratamiento de políticas nacionales.

En escasísimas oportunidades, y siempre en el marco nacional, los orígenes de estas disputas están relacionados a la puesta en vigencia de pautas desprendidas

de acuerdos internacionales suscriptos por la Nación -Vg. Reducción de los aranceles a la importación de determinados productos, no suscripción de un tratado referido al medio ambiente, liberación del mercado para la explotación de recursos naturales no renovables, prohibición de la importación y/o exportación de determinados insumos o productos, aplicación de políticas duras hacia la protección de la propiedad intelectual o hacia las marcas registradas y patentes, etc.

Su encuadre legal asume diversas formas, pero mayoritariamente, su inscripción jurídica se establece en el orden nacional. En cuanto a diferendos y litigios operan bajo la jurisdicción de los tribunales federales, o sus equivalentes, en función de la organización territorial prevista en la constitución política de los diferentes países y los casos susceptibles de ser tratados en éstos, con ajuste a derecho nacional. Sólo muy excepcionalmente acuden a la esfera del Derecho Internacional -público y/o privado- o a organismos de resolución de diferendos como el CIADI, la OMC, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc., aunque siempre, luego de haber agotado las vías jurídicas indicadas en el derecho nacional.

Las organizaciones **empresariales** y/o **económico-financieras** que integran esta categoría, ya en función de actores transnacionales, suelen ejercer una política de tipo *preventivo* en pos de desalentar la firma de algunos acuerdos o tratados, o haciendo *lobby sectorial* para que el gobierno asuma posturas *statoquoistas* respecto a éstos.

En estos casos, se trata de actores económicos transnacionales poderosos. Disponen de recursos suficientes para acceder a los medios de comunicación –si es que nos los poseen y/o controlan– y cuentan con los resortes necesarios para crear corrientes de opinión a nivel nacional e internacional. En la mayoría de los casos, bajo su estructura revistan intelectuales orgánicos que representan sus intereses y distribuyen socialmente sus visiones. Poseen capacidad para generar alianzas internacionales con sectores afines y las condiciones necesarias para manipular los mercados, las políticas de precio y hasta algunas situaciones sociales. Cuentan con los medios necesarios para aplicar medidas de retorsión y retaliación hacia las políticas de recaudación fiscal y para condicionar severamente el curso de la economía.

Sin embargo, todas estas condiciones sólo se aplican en casos extremadamente puntuales, a causa, entre otros, de tres principales motivos: **a)** por la necesidad de estos sectores de mantener buenas relaciones con el Estado, quien en realidad distribuye hacia ellos más beneficios que de perjuicios¹⁹; **b)** por reconocer que el Estado posee medios de retorsión y retaliación más poderosos que los propios, en su carácter de titular de la soberanía y del monopolio de la violencia legítima de la Nación; y **c)** porque en la totalidad de sus intervenciones como sector, sólo en el 1 ó 2% de los casos, los diferendos sostenidos con el Estado nacional –y la medición de fuerzas que se desprende de ellos– remiten a cuestiones vinculadas a su política de relaciones exteriores.

- f) **ONGs Internacionales:** Como ya lo enunciáramos, incluimos en esta categoría a aquellas ONGs que operan dentro de los márgenes de la ley, o con avenencia a leyes de alto nivel de vigencia en los países democráticos reconocidos como tales por el sistema interestatal. A su vez, diferenciamos concretamente a las denominadas empresas multinacionales o transnacionales de otras tipologías de ONGs.

¹⁹ En el plano económico, en virtud de las reglas globales que fija el capitalismo a nivel del sistema interestatal. Esta situación con *tendencia al beneficio* también se puede constatar en otros planos administrados por el Estado, en los que pone en juego otro tipo de intereses. En el plano de los Derechos Humanos con la intención de ampliar su buena imagen ante la sociedad civil propia y, también, la de otras naciones, así como para demostrar una actitud circunscripta al Derecho Internacional. A nivel de medioambiente, a los fines de sostener una imagen que lo muestre ante el mundo como un Estado sensible y responsable, etc.

A nivel de las primeras, puede aplicarse la descripción que desarrollamos respecto a las ONGs nacionales de carácter empresarial y/o económico-financiero, haciendo la salvedad de que en este caso, se trata de actores transnacionales *puros*, es decir, su función primaria es de corte transnacional y operan simultáneamente en diversos países, ejerciendo su acción, por lo general, con diferentes tonos y tesituras.

A nivel de las ONGs no empresariales y/o económico-financieras la lógica de conformación y de actuación, en el rol de actores transnacionales *puros*, se desarrolla bajo una modalidad cualitativamente diferente. Representan *causas sociales* y no intereses sectoriales *exclusivos*. Sus mecanismos de presión se circunscriben a la ley y sus acciones directas se viabilizan mediante el ejercicio del poder civil en un plano de marcada horizontalidad. Su marco de actuación se reduce a aspectos que consideran vertebrales para el bien común y los *derechos del hombre* y su coherencia de adhesión remite a un fenómeno de conciencia -ética y/o moral. Su presencia en diferentes naciones –amén de altamente diversificada– se cierce exclusivamente a sus principios fundadores.

En el orden jurídico se avienen a los marcos regulatorios de cada país en donde fundan sedes o bases de operaciones, generalmente bajo la figura de Fundación sin fines de lucro. Cuando intervienen *ad hoc* en países en los que no cuentan con sedes, se ajustan al marco de los derechos y obligaciones vigentes para la sociedad civil del mismo. Aún no haciéndolo –desobediencia civil organizada– el fenómeno se circunscribe, en el noventa y ocho por ciento de los casos, a la protesta pacífica y cuando ésta no lo es, más allá de aplicárseles la justicia nacional ordinaria y/o el uso de la violencia legítima del Estado, la magnitud de los acontecimientos generados no hace mella en la coraza soberana de los Estados que intervienen, ni genera efectos de retorsión hacia éstos en el marco del sistema interestatal. Dado que el principio de no intervención en los asuntos internos o externos de terceros países fue diseñado exclusiva y excluyentemente para ser aplicado en el marco de los Estados, estas ONGs no lo vulneran.

Lo mismo ocurre con el principio de autodeterminación de los pueblos, el que en más de una oportunidad, resulta *impactado* por la intervención de estas organizaciones, a partir de la puesta en vigencia de procesos que operan sobre la *conciencia* de la sociedad civil. Sin embargo los alcances concretos de las acciones de estas ONGs sobre la opinión pública nacional e internacional sigue siendo materia de discusión en el marco de múltiples debates disciplinares que aún no obturan.

Finalmente, entendemos que aquellas organizaciones *cuya égida de acción* se circunscribe a “bloques” –asociaciones entre países– deben tratarse, al efecto de su análisis, como ONGs internacionales, pues la integración de diversos países en un bloque –a múltiples niveles de temáticas y procesos– constituye, antes que nada, y después de todo, un fenómeno político y social de corte netamente internacional. De allí que las ONGs que desarrollan actividades en su marco también deben clasificarse como *internacionales*.

Respecto a la proyección de las ONGs internacionales en el escenario transnacional, y en relación su peso, eficiencia y eficacia *real*, hemos explicitado ya suficientemente nuestra posición en páginas anteriores cuando abordamos el debate referente al *estado* del Estado.

Completando lo expuesto anteriormente, y a los efectos de posibilitar una mejor mensura respecto al alcance concreto de los actores transnacionales en la escena internacional, resulta necesario tener en cuenta, también, la presencia y distribución de éstas en los espacios territoriales que hemos explicitado, tarea que por cuestiones de espacio no abordaremos en este trabajo.

Lo que sí, estimamos, queda claramente revelado es que: **a)** La extremada diversidad de ONGs y la visible variedad de ámbitos territoriales en que éstas actúan –con características cualitativas diferenciadas y marcos jurídicos diferentes– no aconsejan un tratamiento unívoco de las mismas en relación al fenómeno de los actores transnacionales y su incidencia en la realidad internacional, práctica bastante sostenida en algunos ámbitos de esta y otras disciplinas; **b)** Aún adscribiendo a la idea de los dos mundos, el mundo multicentrado, en algunos casos, opera mediante la puesta en valor de mecanismos muy semejantes a los vigentes en el mundo de los Estados, aunque con un espíritu diferente, y **c)** Más allá de la territorialidad de asentamiento, y de los mecanismos de interrelación que entre ellas las ONGs ponen en vigencia, debería tenerse en cuenta, también, la capacidad, el interés y la voluntad de estas organizaciones para jugar el rol de actor transnacional, así como el *peso específico* que, eventualmente, ostentarían en esa esfera de actuación.

En el marco del esquema de distribución tridimensional de poder propuesto por Nye (2003), y en relación al mundo multicentrado sugerido por Rosenau (1990), sólo teniendo en cuenta esta amplia variedad de particularidades, se logrará despejar la evidente falacia de covarianza en la que, en muchos casos, se incurre cuando se analiza este fenómeno.

1.2.2. El mundo estatal

Complejizando aún más el panorama ya planteado, no podemos obviar que en relación a los Estados existe, también, una esfera de actuación territorial diferenciada. Ésta se refleja en las unidades jurídico–administrativas estatales; situación que responde directamente a la organización territorial emergente de sus textos constitucionales y requiere, incluso, un tratamiento cuidadoso cuando el Estado –y sus unidades sub–nacionales– son analizados en el marco de las asociaciones internacionales.

Un claro ejemplo en este sentido, relacionado al tema que tratamos en este trabajo, puede encontrarse en la red de Mercociudades.

La primera distinción conceptual que cabría formular, refiere a la tipología de la red. **Mercociudades es una red a nivel de Estados**, que contempla en su interior múltiples canales de participación para la sociedad civil. En esencia, todas las ciudades que la componen, lo hacen en virtud de *invertir* una condición jurídica *-status* de ciudad- que se desprende del texto constitucional de su país. La adhesión a la red, *necesariamente*, se concreta mediante un acto *estrictamente* político, reservado *exclusivamente* al intendente -o su figura equivalente- de la ciudad que solicita su incorporación. La ciudad, en consecuencia, juega un rol de actor transnacional, pero en la égida del *mundo de los Estados* y no en la del mundo multicentrado de la sociedad civil, por más que dicha sociedad civil cuente con múltiples canales de expresión dentro de la red. En todos los casos los *titulares de la membresía* son los Estados municipales, representados por las sociedades políticas que administran esas ciudades.

Una segunda distinción conceptual, más que necesaria, refiere al *status* de ciudad de los integrantes de la red. En su página web²⁰ principal la red de Mercociudades se explicita el siguiente texto:

Mercociudades es la principal red de municipios del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración.

Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de la región con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y *desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal* entre las municipalidades de la región, según lo estipulado en sus Estatutos.

Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 198 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 80 millones de personas (Las cursivas nos pertenecen).

A nivel jurídico, esta declaración porta la paradoja del *talismán único*. Los marcos constitucionales y jurídico-regulatorios que *imperan* en la adjudicación del *status* de ciudad a sus miembros –y de municipalidad a su modalidad administrativa– son disímiles y portadores de diferentes efectos sobre la *autonomía* de las mismas, en relación a su actuación internacional. El intercambio y la cooperación horizontal requieren que quienes *intercambian* y *cooperan* ostenten similares grados de autonomía en los procesos de toma de decisiones. Sin pretender incursionar en el Derecho Constitucional comparado, y sólo a título ilustrativo, estimamos que resulta oportuno destacar algunas particularidades del caso.

Argentina, Brasil y Venezuela son Estados *Federales*²¹, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay son Estados *Unitarios descentralizados*²². De acuerdo a estas características el *ropaje autonómico internacional* que portan las diferentes ciudades que componen la red es marcadamente diferente y asimétrico. La dependencia de cada una de éstas al poder central –aunque guarden ciertas equivalencias territoriales– se dibuja jurídicamente de

²⁰ <http://www.mercociudades.org/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=2>,

²¹ “Un Estado Federal puede surgir de varias maneras, dependiendo del origen de sus partes constituyentes. Puede surgir, y éste es el caso más frecuente, como resultado de un acuerdo inicial entre estados independientes que se unen para resolver problemas comunes o dotarse de una defensa mutua. Este ha sido el caso de Argentina, Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y Venezuela” (Fuente: <http://usinfo.state.gov/espanol/democ/princip/federalism.htm>).

²² “Un Estado Unitario es aquel en donde existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central. [...] Es descentralizado cuando se procede a crear órganos o servicios normalmente por ley y se les dota de personería jurídica y patrimonio propio, de modo que pasan a ser autónomos de ese poder central (aunque siguen formando parte del Estado) y con responsabilidad propia de sus actos. La descentralización puede ser funcional o territorial. Es funcional cuando determinada función pública se le encomienda a un órgano para que la ejerza a nivel nacional o local. Y es territorial, cuando se le encomienda una determinada función a un órgano con asentamiento territorial dado”. (Fuente: <http://usinfo.state.gov/espanol/democ/princip/federalism.htm>).

diferente manera, por lo que sus *modos de actuación* con ajuste a norma nacional no se traducen en una equivalencia de niveles de autonomía en el interior de la red -Vg. Unas podrán tomar decisiones soberanamente, otras, tendrán que someterlas a consulta *política* con el gobierno de su provincia, y, otras, tendrán que consultar al gobierno central.

Lo mismo ocurre a nivel de la organización territorial de estos mismos países: Argentina está dividida en Provincias, Brasil y Venezuela se organizan en Estados, en todos los casos la división territorial denominada Municipio es análoga.

La división política de Bolivia está organizada en Departamentos a cargo de un *prefecto* que desde el año 2005 es elegido mediante voto directo. El gobierno boliviano, en el marco de su carácter unitario ha llegado a nombrar Delegados Departamentales para que lo representasen directamente en esos Departamentos, sin repugnar al espíritu de la Constitución. Dentro de estos Departamentos tienen cabida las Provincias –unidades territoriales de menor jerarquía territorial y alcance autonómico– a cargo de un *subprefecto* que hasta 2005 era designado por el prefecto correspondiente y luego de ese año mediante el voto directo. Finalmente los municipios pueden contener bajo su égida administrativa a *más de una ciudad*. Bajo este marco se incorporaron a red Mercociudades las ciudades bolivianas que la integran. En la Constitución Boliviana de reciente sanción este cuadro sufre una sensible modificación: la autonomía alcanza a todo el marco territorial y se incorporan a éste los denominados “*territorios indígena originario campesinos*”²³.

Con algunos rasgos diferentes, otros países unitarios descentralizados -Paraguay, Perú y Uruguay- guardan una marcada analogía con la organización territorial boliviana, salvo que en estos casos los municipios tienen jurisdicción administrativa sobre una única ciudad, localidad o poblado.

El caso de Chile revela configuraciones territoriales más complejas. La República de Chile da cuenta de una modalidad constitutiva de tipo *unitaria mixta*: es descentralizada en relación a aspectos administrativos y fuertemente centralizada a nivel político. Territorialmente está dividida en Regiones, las que se encuentran bajo la autoridad de *intendentes regionales* -su órgano de gobierno se denomina “Gobierno Regional”. Las regiones contienen en su interior Provincias, a cargo de gobernadores. Las provincias contienen a las Comunas a cargo de *intendentes comunales*. El Presidente de la República tiene la potestad *política* de designar y remover a su voluntad a los intendentes regionales, gobernadores provinciales e intendentes comunales, quienes lo representan. Estas autoridades son acompañadas en sus funciones por Consejos Regionales, Provinciales y

²³ República de Bolivia - Asamblea Constituyente - Honorable Congreso Nacional. (2009). *Nueva Constitución Política del Estado - Versión oficial aprobada por la Asamblea Constituyente - 2007 y compatible en el Honorable Congreso Nacional - 2008*. La Paz: Imprenta Estatal de la República de Bolivia.

Comunales, respectivamente. Los mismos tienen facultades resolutorias y se eligen mediante el voto universal²⁴.

Las particularidades explicitadas nos obligan a re-pensar algunos abordajes teóricos convencionales. De su análisis se pueden establecer ciertas líneas interpretativas: **a)** En el marco de los actores estatales, las denominadas unidades sub-nacionales –aún equivalentes a nivel territorial– portan diferentes grados de autonomía, situación que resulta aconsejable tener en cuenta cuando se analiza su capacidad efectiva en el rol de actores transnacionales; **b)** Los denominados procesos de regionalización y descentralización presentan particularidades sumamente complejas en cada país, en virtud de que los puntos de partida de éstos son diferentes en cada caso -Vg. No se observa el mismo grado de adhesión y/o resistencia cuando un proceso de descentralización es aplicado en un país con gobierno federal, que cuando la misma acción se desarrolla en un país con gobierno unitario. En estos casos las generalizaciones pueden desembocar en el reduccionismo analítico; y **c)** Siendo la base del actual sistema interestatal el atributo de soberanía de sus Estados miembros, y siendo este atributo consecuencia directa del acto constitutivo de los Estados, acto reflejado en la puesta en rigor de un texto constitucional, la correlación heteronomía/autonomía jurisdiccional no debería obviarse cuando se estudian fenómenos que imponen la categoría de actores transnacionales a diferentes configuraciones territoriales estatales.

1.2.3. Síntesis

Tanto el mundo de los Estados como el mundo multicentrado portan en su interior una amplia variedad de situaciones altamente complejas. Estas son visibles a nivel de intereses, fines, configuraciones, ámbitos territoriales de actuación, sistemas de interrelación, niveles de autonomía, sensibilidad, vulnerabilidad y maniobrabilidad fáctica.

Este contexto, que hemos tratado de reflejar sucinta y profundamente a la vez, nos remite sin equívocos a una evidencia irrefutable sobre la efectiva utilidad analítica del modelo de interdependencia compleja (Keohane & Nye, 2002)²⁵, situación que, en relación a este trabajo, nos lleva a formalizar nuestra plena adscripción al mismo.

²⁴ Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República de Chile (2005, modificado en 2008). *Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile, disponible en: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/242302.pdf>.

²⁵ Ambos autores definen la interdependencia compleja en el términos de interacciones o transacciones que tienen efectos recíprocamente costosos para las partes y con relación al papel del poder en la interdependencia introducen las dimensiones de “sensibilidad” y de “vulnerabilidad”, debiendo entenderse por sensibilidad la medida y el costo en que un cambio en un marco de la política de un actor afecta a éste, y por vulnerabilidad, la medida y el costo en que un actor puede ajustar su política a la nueva situación o el grado en que un actor puede soportar los costos impuestos por acontecimientos externos, incluso después que la política de ese actor haya cambiado. (Keohane & Nye, 2002:44).

1.3. Debate “c”: La gravitación de las ciudades como actores transnacionales

En el campo de las Relaciones Internacionales las ciudades han cobrado una importante gravitación, ya que en su condición de unidades sub-estatales han sido incorporadas con marcado énfasis en diferentes agendas multilaterales. El accionar de las redes Eurociudades y Mercociudades representan una clara muestra en este sentido. Pese a ello, su tratamiento al interior del campo suele ser indiferenciado, y su gravitación sesgada de *matices distintivos*. En el transcurso de este apartado propondremos elementos destinados a coadyuvar en el estudio de los procesos de actuación transnacional desarrollados por ciudades de la República Argentina, por entender que las mismas –al interior de diversas asociaciones internacionales – portan en calidad de suscriptoras rasgos que exigen su concreta diferenciación.

Las ciudades constituyen por sí mismas un fenómeno que puede ser leído desde múltiples disciplinas y especialidades.

La visión clásica de la Sociología remite a la comprensión de las ciudades como realidades complejas y a su gravitación e impacto en la estructuración orgánica de las relaciones entre individuos, grupos y asociaciones (Weber, 1974).

En relación a las ciudades, en el marco de las Ciencias Políticas, algunas corrientes centran su mirada en el particular poder de *catalización* política y jurídica que las distinguió durante el proceso de génesis del Estado Moderno (García Cotarelo & Blas Guerrero, 1987).

En las Relaciones Internacionales, su presencia también es evidente. Ganan gravitación en la disciplina, originariamente como ciudades-Estado –el Realismo se funda en la interpretación de una alianza celebrada durante una guerra entre ciudades-Estados (Morgenthau, 1986 [1948])-, luego como gérmenes de la expansión mundial del Estado comercial –Venecia, Génova, liga de ciudades holandesas, etc.- (Rosecrane, 1987:10), y últimamente, en calidad de actores transnacionales, calidad estrechamente vinculada a nuestro trabajo.

Pero esta inclusión, en todo caso, pasa por diferentes constructos, y goza de significaciones diversas. En nuestra disciplina, tanto la génesis, como la capacidad de las ciudades para amalgamar culturas diferentes, no han gravitado con el debido peso. En primer término, entonces, abordaremos someramente algunas aristas que refieren a estos dos significativos aspectos que intervienen, operan e influyen sustancialmente sobre la gravitación de las ciudades en el escenario internacional²⁶. Para hacerlo, privilegiaremos

²⁶ Este segmento del trabajo es tributario de la amable y oportuna sugerencia de su inclusión en nuestra Tesis de Maestría por parte del Comité Académico que evaluó su Proyecto. Su configuración argumentativa –con cierta carga sociológica– se debe a las sabias orientaciones que generosa y

una mirada orientada a su dinámica socio-política, y sus relaciones con el Estado central, a partir de un enfoque genealógico.

1.3.1. Las ciudades europeas: bisagra y puerta

La configuración más aproximada a la ciudad que hoy conocemos, tiene su origen en el occidente medieval.

Las ciudades se desarrollaron no sólo como ámbitos ontológicamente distintivos, como densos asentamientos de personas que se consagraban a actividades productivas y comerciales específicamente urbanas, sino también como unidades políticamente autónomas. A menudo obtuvieron su autonomía contra la oposición expresa y la resistencia visible del gobernante territorial (con frecuencia obispos en Italia y Alemania) o del elemento feudal, o de ambos (Poggi, 1997:68).

El ingreso de las ciudades a la esfera social marcó también su ingreso a la esfera política europea. La configuración política de las ciudades no sólo operaba a nivel territorial, sino que también, a nivel de la conciencia colectiva de quienes las habitaban. Su poder se basaba en la aglutinación de voluntades individuales, bajo un esquema de acuerdos inspirados en la confraternidad.

Estos [acuerdos] señalan una conciencia compartida de ciertos intereses que sobrepasan las facultades de acción de cualquier individuo y que requieren por ello la asociación voluntaria de recursos materiales y morales. Uno de esos intereses era la paz, en nombre de la cual el arzobispo de Arles, en el Siglo XII, reconoció mediante una carta el derecho de los hombres de la ciudad a administrarla por sí mismos a través de doce cónsules (Poggi, 1997:70).

La potestad de administrarla en función de la paz produjo la conformación de cuerpos armados sustancialmente diferentes a los existentes -milicias urbanas. El esfuerzo armado se orientaba a la defensa de la ciudad y el resguardo de sus intereses comerciales y productivos, ya que *“los ciudadanos exigían el derecho de no gobernar a nadie más que a sí mismos [...] y no [la posibilidad de ejercer hacia otros] la práctica de la conducción o de la experiencia de la guerra”* (Poggi, 1997:73).

Así, las ciudades tomaron distancia concreta del sistema feudal, se constituyeron cualitativamente con estructuras diferenciadas y la ciudadanía comenzó a ganar forma jurídica, mediante la apelación a rudimentarios principios soberanos:

Se prohibió la resolución de disputas legales mediante los duelos judiciales; se vedó a los tribunales que funcionaban fuera de la ciudad a que reclamaran jurisdicción sobre los habitantes de éstas; se proclamó la inviolabilidad de las viviendas de la ciudad, y, sobre todo, se otorgó el *status* de hombres libres a todos lo que habitaban la ciudad, condición que a menudo se extendió a quienes residieran en la ciudad durante un año y un día (Poggi, 1997:72.)

Estas normas legales se registraban en Cartas y Acuerdos, que en ocasiones eran otorgadas por el gobernante, y en otras, elaborados autónomamente por las ciudades. En el último caso, podrían entenderse como las primeras fuentes de derecho local.

A la ciudad europea le tocó en suerte operar como bisagra en el proceso de transición entre el Estado feudal y el moderno Estado Nación. Los *tonos* organizativos y la *prosapia* autonómica que la distinguieron, fijaron tendencia mundial, tendencia que –adecuaciones mediante– tiene vigencia y presencia en la actualidad.

1.3.2. Las ciudades latinoamericanas: clones desarraigados

En el momento de la conquista de América se desarrollaban en Europa dos procesos altamente relevantes: **a)** La lenta ascensión del sistema de producción y acumulación capitalista, en donde las ciudades –por su rol productivo–mercantil– ejercieron una importante influencia, y **b)** El Renacimiento, movimiento común a Europa en donde las artes y las ciencias comienzan a resplandecer luego de la obtusa oscuridad medieval. En ese marco, también, las ciudades jugaron un papel relevante, a tal punto que muchos de los países que hoy conocemos eran reconocidos, no por su denominación, sino por la gravitación internacional de sus ciudades, las que en aquél período brillaban como faros señeros hacia la humanidad. Florencia, Venecia, Milán, Bologna –en Italia-, Cádiz, Sevilla, Toledo y Salamanca –en España-, París con su Universidad en Francia, etc.

En América la situación no era la misma. Múltiples culturas la habitaban y habían desarrollado sus propias sociedades. En pleno renacimiento europeo, en los lares americanos, comenzaba el exterminio. Los conquistadores transportaban en su ideario un principio taxativo: resultaba necesario *civilizar* a los salvajes. Ese principio se aplicaría a partir de la aniquilación de la sociedad existente y la implantación de otra que reflejase los *altos valores civilizatorios europeos*. En ese marco, las ciudades jugaron, también, un rol gravitante.

La ola expansiva [en América] fue contemporánea a la explosión urbana [europea], y, en rigor, los dos fenómenos fueron uno solo [...] la expansión periférica fue la tarea que las burguesías urbanas propusieron tácitamente a las clases señoriales [...] la ciudad no fue sólo el instrumento que hizo posible la expansión hacia la periferia: fue también el instrumento que se decidió usar para consolidar la expansión y para asegurar sus frutos [...] Las ciudades latinoamericanas de las primeras épocas –como instrumentos de ocupación territorial y de la construcción de la nueva sociedad en estos territorios– fueron fundadas formalmente. Después aparecerían otras fundaciones espontáneas, fruto del proceso interno. Pero, la primera ola fundacional es fruto de un proceso externo, que se origina en el designio de los conquistadores. Por eso la fundación de ciudades fue un acto político. [...] **Las ciudades fueron formas jurídicas y físicas que habían sido elaboradas en Europa y que fueron implantadas sobre la tierra americana, prácticamente desconocida** (Romero, 1986, Passim. Las negrillas nos pertenecen).

El derribar culturas para establecer otras, no era propio y exclusivo de los conquistadores europeos. Aún desde antes de la era romana los *bárbaros* utilizaban la misma estrategia. Tras las tropas de invasión marchaban familias completas, pertrechadas con utensilios domésticos, ropajes, animales, y alimentos, para ocupar y habitar inmediatamente las plazas conquistadas, asegurando así la presencia estable del conquistador. Aunque no guardaban una analogía comparativa punto a punto con las que tratamos ahora, la base de asentamiento de estas *columnas civiles de ocupación* se establecía, precisamente, en las ciudades que se conquistaban, las que se destruían y reedificaban a la usanza de sus nuevos amos, aprovechando los materiales ya existentes y la mano de obra prisionera. Mediante esta estrategia, mongoles y moros ocuparon Europa y Asia por siglos. La presencia de los moros en España, ahora devenida en conquistadora, se extendió por ochocientos años. El colonialismo del Siglo XIX, en Asia y África, no obró de una manera muy diferente en relación a las ciudades. La última acción de este tipo, de la que se tiene registro, ocurrió en pleno Siglo XX y la concretó el régimen talibán en Kabul, capital de Afganistán.

En América, las ciudades jugaron un papel similar, aunque la ausencia de grandes masas civiles como *cabeza de asentamiento* los obligó a poner en vigencia otras estrategias²⁷. Por ello, las primeras ciudades latinoamericanas surgieron como un fuerte, en otros casos como puerto, articulando funciones mercantiles que le daban un perfil de emporios, aunque su dinamismo, concentración de riquezas y estilos de vida interior las convirtieron en los principales objetivos de los ataques corsarios y piratas; finalmente, algunas ciudades latinoamericanas funcionaron como centro de agrupamiento de bienes y personas, con vistas a continuar su marcha hacia regiones lejanas y peligrosas. (Romero, 1986:48-49).

Recién en el Siglo XVII las *capitales* latinoamericanas –en mayor o menor grado– se equipararon en algo al reflejo europeo que portaba su imagen fundadora. En ese marco –y por su condición de centro político– se configuró una sociedad sumamente diversificada, en la cual coexistían humildes peones, familias carecientes, esclavos negros, prósperos comerciantes, mestizos, mulatos, zambos y aborígenes, nobles extraterritoriales, criollos, españoles de fuste, y las autoridades de la Corona. Las minorías cultas –criollas y españolas– gravitaban con peso en la escena social, aunque en la escena política el poder recaía exclusivamente en la metrópolis, que controlaba la estructura gubernamental de las mismas, y en consecuencia, los márgenes de la vida social y comercial.

En ese contexto, comenzaron a emerger las ideas de independencia y los criollos –hijos de españoles nacidos en estas tierras– educados tanto en su continente de origen como en la metrópolis, abrazaron la causa de la emancipación y fueron artífices de los movimientos

²⁷ “Las ciudades fundadas por los conquistadores españoles y portugueses constituyeron núcleos destinados a concentrar todos sus recursos con el fin de afrontar la competencia étnica y cultural entablada con las poblaciones aborígenes en el marco de la tierra conquistada y por conquistarse” (Romero, 1986:47).

revolucionarios latinoamericanos que dieron cierre a la dominación española continental promediando la segunda década el Siglo XIX.

A la ciudad colonial, siguió la ciudad patricia. Sobre ésta impactaron con fuerza el liberalismo republicano, el racionalismo y el iluminismo, bases ideológicas de los movimientos revolucionarios triunfantes. El arte y la cultura encontraban en las diferentes capitales territorio fértil para su desarrollo. A dichos centros urbanos la vida comercial, el intercambio –e incluso el contrabando– le iban imprimiendo su propio carácter. Las ideas políticas y la literatura, encontraron también un ámbito público para su desarrollo y debate, clandestino en la etapa anterior.

No faltaba en la más frecuentada calle de cada capital una librería a la que llegaban los libros extranjeros más solicitados por los curiosos y por los *snobs*. Allí se reunían también tertulias literarias en las que se encontraban los que leían los mismos libros y seguían asiduamente a los mismos autores. Eran los que se encontraban en el teatro, en las redacciones de los periódicos, en el congreso. Política y literatura eran inseparables en la ciudad patricia (Romero, 1986:225).

Esta configuración de ciudad, con mayores o menores cambios, fue la predominante en Latinoamérica en ese entonces. Paradójicamente, su imagen de referencia, aún luego de los procesos revolucionarios, seguía siendo la misma que había inspirado su fundación a mediados del Siglo XVI: la ciudad europea, ahora reconfigurada políticamente, pero aún, imagen a alcanzar en el subcontinente.

Diferentes acontecimientos en los Estados, ahora independientes, retrasaron considerablemente la equiparación con el *imaginado modelo*. El derrotero que las ciudades siguieron respondió a las vicisitudes políticas, sociales y culturales de las jóvenes naciones, en donde las guerras civiles jugaron un papel gravitante. El nivel de desarrollo de las ciudades, al menos en lo que respecta a las capitales, se desacopló del modelo de desarrollo *homogéneo* que imperó hasta la etapa emancipadora.

1.3.3. Las ciudades argentinas: entre las hijas del rigor y las hijas de los rieles

A partir de su independencia las ciudades argentinas siguieron desempeñando un papel trascendente, sobre todo porque las guerras civiles propiciaron la consolidación urbana, política y cultural de múltiples capitales provinciales, las que pretendían equipararse a la sede del poder central para contrarrestar lo que algunos autores vinculados al federalismo definieron no como centralismo, sino como *colonialismo interno*.

Este conjunto de ciudades constituye el bloque de ciudades *tradicionales*, en virtud de que su existencia se debe al *rigor* jurídico español y su programa de asentamientos en el territorio. No todas ellas, sin embargo, en la etapa post independentista mantuvieron la misma dinámica. En las provincias de Santa Fe y Entre Ríos –federalistas– se propició el crecimiento urbano, en la última, el fenómeno se observó tanto en Paraná como en

Concepción del Uruguay, ciudad que hizo las veces de bastión político–militar en virtud de ofrecer una ubicación estratégica de complicado acceso.

Otras provincias, más dedicadas al intercambio, restaron importancia al crecimiento de su capital, mientras que en casos como Córdoba, el espíritu conservador y doctoral que le imprimió la Universidad –de fuerte matiz clerical–, no se vio alterado. Las capitales provinciales, en la mayoría de los casos, concentraron el poder político al estilo de las viejas metrópolis, en un país en el cual, recién en 1853 se puso en vigor un texto constitucional. Este no fue de aplicación plena hasta la década de 1880. Sin embargo, la organización de Argentina como Estado Nación atrajo a una serie de inversores que entendieron que el país –y sus gobernantes oligárquicos– les ofrecían ciertas garantías jurídicas.

En este contexto, llegó a la Argentina un medio de transporte que revolucionaría las comunicaciones y la geografía política. El ferrocarril comienza a ser el germen del nacimiento de nuevas ciudades, situación a la que contribuyen las Compañías de Tierras, que comercializaban el territorio nacional que el Estado entregaba a las empresas extranjeras a cambio del tendido ferroviario. La acción paralela de ambas entidades modificó sustancialmente el mapa nacional. No fue un proceso rápido, pero sí constante. A la vera de los rieles crecieron poblados, que con el tiempo, y en virtud de su ubicación geográficamente ventajosa o potencialmente estratégica -nudos ferroviarios-, devinieron en ciudades. Estas ciudades, *hijas de los rieles* se sumaron con su dinámica presencia de las ciudades *tradicionales*, dando origen la configuración urbana moderna de la Argentina.

Las nuevas ciudades devinieron en puntos de encuentro y agrupamiento de diversos sectores sociales nacionales, que se fundieron, a la vera de los entramados urbanos, con diferentes culturas provenientes de la inmigración, forjando en el crisol de la urbanidad compartida, perfiles sociales y culturales propios.

Originariamente, su sometimiento a las administraciones provinciales era riguroso, pero en base a su crecimiento como centros urbanos, su gravitación electoral y la proliferación de ideas progresistas en su seno –siempre tras el ideal de igualación con las ciudades europeas– comenzaron a disputar prerrogativas autonómicas. Con el tiempo, y no sin conflictos las obtuvieron, aunque los niveles de heteronomía hacia las capitales provinciales, y a través de éstas, hacia la capital nacional, nunca se diluyeron totalmente, situación que continúa –en mayor o menor grado, según el área de interés involucrada– vigente hasta la actualidad.

1.3.4. Síntesis

La construcción histórica de las ciudades, como centros urbanos multidimensionales, se produce en un marco histórico y social que resulta tributario de diferentes miradas y tradiciones que subyacen en la realidad –acumulativamente– a través de los años. Cada fundación conlleva entonces, sin importar el momento en que ésta produzca, un anclaje

histórico que hunde sus raíces en profundas latitudes, y que impregna capilarmente su devenir, accionando sobre su origen, pasado, presente y futuro.

Disociar –u obviar– las características de tipo genético–fundacional y los procesos de fusión multicultural desprendidos de la *urbanidad compartida*, puede conducirnos a una falsa mensura de la gravitación de las ciudades como actores transnacionales. Estimamos que los acuerdos y/o desacuerdos, avenencias y/o desavenencias, adhesiones y/o resistencias, hacia ciertas políticas, pautas, ejes u orientaciones transportados por las visiones transnacionales en relación a las ciudades –globalización, competitividad, sustentabilidad, gobernabilidad, etc.–, tienen causas profundas que abrevan, de manera no consciente, en estos dos fenómenos.

Esta lectura pone en valor la construcción colectiva, histórica y dialéctica de la realidad social y el efecto que ejercen los actores sociales sobre la misma, asumiendo que sobre éstos recae el impacto de guiones ajenos a su actuación directa. Estos impactos condicionan la producción de sus discursos y, por ende, delimitan sus propios márgenes de actuación en los procesos sociales que los involucran²⁸.

Por entender que estos rasgos trascienden las fronteras nacionales e influyen sobre la construcción de la realidad internacional, adscribimos –en el marco de este trabajo– a la corriente constructivista que recorre el campo de las Relaciones Internacionales. Dicha adscripción se circunscribe, específicamente, a la posición denominada *constructivismo moderno* de la cual Alexander Wendt constituyó el principal referente. (Salomón González, 2001:38).

1.4. Corolario de los tres debates

A lo largo de los tres debates desarrollados, hemos definido y fundamentado nuestro anclaje teórico respecto a este trabajo. En virtud de ello dejamos explícitamente establecido que en el marco del mismo nuestra lectura crítica de la realidad internacional se producirá a la luz de la corriente transnacionalista –desde la variante interpretativa que hemos denominado *estatocentrismo vinculante*–, a partir de una concepción constructivista moderna, allanada al marco del modelo de interdependencia compleja.

²⁸ “Nuestra representación del mundo, y aun nuestra propia identidad, no se corresponden con una descripción estática y fija, sino que son una historia viva o dos versiones de la misma historia, que se desplazan evolutivamente al ritmo y compás con que el propio narrador se desplaza por el tiempo”, en <http://www.cop.es/colegiados/M-00407/CONSTRUCTIVISMO.HTM>,

2. LA ACTUACIÓN TRANSNACIONAL DE LAS CIUDADES COMO OBJETO DE ESTUDIO

De las diferentes unidades sub–estatales que tienen presencia en el campo de actuación transnacional, las ciudades han concitado en nuestra disciplina un especial interés. En consecuencia con ello, y a los fines de aportar elementos útiles para su encuadre analítico, en calidad de objeto de estudio, a lo largo de esta sección, nos abocaremos dicha tarea.

En su rol de actor transnacional las ciudades son objeto de un tratamiento no unívoco, originado en múltiples niveles de teorización, emergentes de diferentes disciplinas, que tejen la trama y el revés de una rica urdimbre interpretativa. Si bien en nuestro trabajo –por una cuestión organizativa– expondremos estos elementos de manera diferenciada y exclusiva, dejamos claramente establecido que las diversas concepciones teóricas que abordan a la ciudad en su calidad de actor transnacional –y los elementos conceptuales que de éstas emergen– no resultan excluyentes entre sí. A pesar de sus diferentes orígenes todas estas nociones, en el plano de la estricta realidad, operan estrechamente vinculadas.

2.1. Principios que orientan la actuación transnacional de las ciudades

La actuación transnacional de las ciudades no se da en el vacío, las acciones en ese sentido están orientadas por diversos principios, los que cambian a través del tiempo y en base a diferentes coyunturas. En esta sección del trabajo abordaremos puntualmente algunos de los principios que orientan –en la actualidad– dicha actuación.

2.1.1. El desarrollo

La noción de desarrollo, desprendida de la idea de *progreso* es tributaria de la modernidad, durante la cual, lentamente, el progreso comienza a formar parte del léxico político y social, como una consecuencia directa de la acción filosófica del iluminismo sobre las configuraciones ideológicas inscriptas en la corriente racionalista. La idea de progreso trasciende allende los mares y se instala en el ideario de los revolucionarios americanos en el Siglo XVIII, generándose así una referencia extendida y común que se cristaliza en tres ideas esenciales:

La naturaleza es una totalidad observable y ordenada que obedece a las leyes naturales; la inteligencia humana descubre estas leyes, haciendo una adecuación perfecta entre el orden lógico pensado por el hombre y el orden natural descubierto en la realidad observada; la ley natural observada conduce a la felicidad [...] recién a finales del Siglo XVIII aparece la idea de progreso utilizada sistemáticamente como *principio* organizador de la historia (Cuervo, 2005:1. Las cursivas nos pertenecen).

La asociación originaria del progreso a una ciencia positivista en estado embrionario –que intentaba equiparar el desarrollo del cuerpo social con el de los organismos vivos– se modifica sustancialmente bajo la influencia de la teoría económica.

En Adam Smith se anuncia la “edad de la producción” y la naturaleza aparece como un agente pasivo al cual el hombre aplica su fuerza e ingenio. El hombre debe ordenar la naturaleza y no adaptarse a ella; así la idea de progreso es inseparable de la dominación de la naturaleza [...] Finalmente, la persecución individual de las riquezas y el deseo de los individuos por mejorar su suerte son los motores del progreso (Cuervo, 2005:12).

El término *desarrollo*, sin embargo, gana la luz luego de las revoluciones políticas de la primera mitad del Siglo XX y ambas guerras mundiales, cuando su conceptualización es asociada a la posibilidad de *igualación* entre diferentes países, en función de una paz mundial estable y duradera. Al desarrollo se lo entiende, entonces, como un estadio superior, al que los países arriban luego de cumplimentar diversas y disímiles etapas de éste. De allí que el concepto se desagrega en varios conceptos disciplinares, algunos de ellos de elaboración contemporánea que incluso, en ciertos casos, cuentan con el diseño de índices para su efectiva medición:

Desde la **Sociología** el desarrollo se concibe desde dos vertientes: **a)** El desarrollo humano entendido como la *“consecución de capacidades que permiten a las instituciones y personas ser protagonistas de su bienestar”*, y **b)** el desarrollo social, definido en sentido amplio como *“Mejora de la calidad de vida y bienestar en la población”*. La **Geografía**, por su parte trabaja con los conceptos de: **a)** desarrollo rural, entendido como *“Desarrollo humano y económico en el medio rural”*, y **b)** desarrollo local: *“Aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos de una comunidad”*. La **Economía** acuñó el concepto de desarrollo económico, *“desarrollo de riqueza económica de países o regiones para el bienestar de sus habitantes”*, concepto que oportunamente revisado se consustanció en la definición de desarrollo sostenible, perdurable o sustentable: *“Este término se aplica al desarrollo socio-económico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumiría en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992): «Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades»”*²⁹.

2.1.2. El crecimiento

Originariamente con hondas raíces ortodoxas ancladas en la teoría económica pura, y luego estrechamente vinculado al desarrollo sostenible, el crecimiento se entiende en sentido genérico, en el marco de las naciones, como un medio para arribar a la categoría de país desarrollado.

El crecimiento económico es el aumento de la renta o el valor de bienes y servicios finales producidos por una economía (generalmente un país) en

²⁹ http://www.desarrolloycultura.net/inicio/assets/files/referencias/articulos/aav_aap_aee_desarrollo_y_cultura.pdf

un determinado período de tiempo. Habitualmente se mide en porcentaje de aumento del Producto Interno Bruto real, o *PIB*. El crecimiento económico así definido se ha considerado (históricamente) deseable, porque guarda una cierta relación con la cantidad de bienes materiales disponibles y por ende una cierta mejora del nivel de vida de las personas [...]. Sin embargo, existen muchos otros factores correlacionados estadísticamente con el bienestar de un país, siendo el PIB per cápita sólo uno de estos factores. Lo que ha suscitado un importante criticismo hacia el PIB per cápita como medida del bienestar socio-económico, incluso del bienestar puramente material (ya que el PIB per cápita puede estar aumentando cuando el bienestar total materialmente disfrutable se está reduciendo)³⁰.

Desarrollo, crecimiento y cooperación internacional componen un trinomio crítico al interior de nuestra disciplina. Fuertemente cuestionadas, las teorías que proclamaban la equiparación económica de los diferentes actores nacionales a partir de la cooperación internacional –entendida en el marco de la inversión por parte de países desarrollados, en países en vía de desarrollo, para posibilitar su crecimiento– ensayan en la actualidad nuevos modelos de interacción.

El crecimiento de los países latinoamericanos ha sido tema de discusión en múltiples foros internacionales y constituye en la actualidad un debate de inusitada presencia. El consumo de recursos naturales no renovables y el deterioro del medioambiente a causa de la proliferación de industrias contaminantes que los países desarrollados ya no desean mantener en sus territorios, han roto la pasividad complaciente hacia la cooperación internacional no reflexiva que se observaba en diversos gobiernos de la Región. Estos gobiernos han generado –en muchos casos por presión de la sociedad civil– políticas de desarrollo sostenible en las que el crecimiento –en su acepción ortodoxa– ya no es dignatario de la centralidad que ostentaba en décadas pasadas.

Las políticas centrales relacionadas al crecimiento, decantan por el entramado institucional de diferentes países, precipitando sus sedimentos en todas las unidades territoriales que lo componen. Debido a ello las ciudades, en el rol de actores transnacionales, deben ajustarse a la concepción de crecimiento asumida por la Nación que las contiene, lo que en definitiva potencia o limita su margen de maniobras para la suscripción de acuerdos internacionales con ciudades extraterritoriales.

2.1.3. El derecho a la ciudad

El concepto de “derecho a la ciudad” fue acuñado por Henry Lefebvre en su obra *La revolución urbana* (1970), para referirse a los movimientos sociales que reivindican la mejora de la calidad de las condiciones de vida urbana, deteriorada por los efectos de los fenómenos urbanos. Esta corriente pivotea en una visión social de conjunto relacionada a

³⁰ www.oei.es/decada/accion002.htm

las condiciones de vida en las ciudades, entendiendo a esta última como un espacio sumamente complejo y diferenciado:

La ciudad es un microcosmos del espacio social y condensa sus características; no obstante poseer rasgos que la hacen particular, que la especifican: la diversidad de sus elementos y la intensidad de sus interacciones generan diferencias cuantitativas y cualitativas en el comportamiento de la ciudad como componente particular, pero dominante, del espacio social (Cuervo, 2005:8).

La aplicación de este derecho a la ciudad recae sobre el concepto de *gobernanza urbana* que pivotea en una concepción de poder multidimensional repartido entre diferentes actores que actúan sobre el comportamiento de los gobiernos, con diferentes niveles de influencia. Las líneas de actuación de quienes adscriben a esta visión de la ciudad puede resumirse, inicialmente, en cuatro grandes áreas: **a)** El derecho a la vivienda, entendiendo la misma como un ámbito digno, **b)** El derecho a la alimentación, mediante la promoción de la agricultura urbana -huertas urbanas-, **c)** El derecho a un ambiente saludable, y a una ciudad sana, mediante el control de las industrias contaminantes, los afluentes de agua y la sanidad e higiene de los espacios urbanos, y **d)** El derecho a desplazarse fácilmente, viabilizado por la existencia de transporte bien diagramado, de bajo costo y con un alto nivel de eficiencia operativa³¹.

El derecho a la ciudad puede entenderse como:

Un acceso tanto a la *ciudadanía* definida como conjunto de obligaciones, responsabilidades y derechos, como a la *centralidad*, comprendida como cualidad propia de lo urbano en donde se conjugan el derecho a la diversidad y el acceso a las condiciones para la creación y la innovación social, cultural, técnica y económica. El acceso a la ciudadanía deriva del carácter de la ciudad como parte del Estado, y es de carácter político, mientras que el derecho a la centralidad deviene de la singularidad espacial de la ciudad (Cuervo, 2005:7. Cursivas en el original).

En el caso de algunas grandes ciudades –que han emprendido el rol de actor transnacional– en el marco de su asociación con otras de igual jerarquía, algunos aspectos vinculados con la corriente del derecho a la ciudad poseen fuerte presencia, gravitando especialmente el relacionado al tema del transporte.

2.1.4. La construcción plural de la idea de ciudad

Esta corriente nació como contrapeso a la visión racionalista dominante en el urbanismo, en donde primó la concepción de que los espacios urbanos se construyen casi exclusivamente a través de procesos científicamente racionales. La amplitud de esta nueva conceptualización, en relación al desarrollo urbano, ha propiciado una entusiasta acogida en diferentes esferas de gobierno, debido a la posibilidad de intervenir interdisciplinariamente sobre el espacio urbano.

³¹ Banco Mundial/ONU-Habitat. Organización Cities Alliance 21. (2006). *¿A quién pertenece la ciudad?. Sobre el Derecho a la Ciudad*. Recuperado el 22 de Febrero de 2009, de www.alliance21.org

Para esta corriente del urbanismo, el pluralismo de la idea de ciudad no sólo reposa en múltiples actores y especialistas, sino también en diversas concepciones que sobre el conocimiento los mismos portan. A la idea plural de ciudad contribuyen:

El *saber mítico-religioso*, como expresión de la necesidad de trascendencia y comprensión global del universo; el *saber práctico-empírico*, que surge de una relación intensa y permanente con, objetos, materiales, procesos específicos (físicos y sociales) a partir de la cual se elabora una visión amplia, múltiple, pero generalmente fragmentada de relaciones de causa-efecto que no necesariamente tienen un sustento teórico o conceptual sino que derivan de la experiencia y la observación; el *saber expresivo-estético* como manifestación de la necesidad humana de revelar las intenciones más íntimas, profundas y subjetivas del ser, sus sensaciones, percepciones, sentidos, anhelos, y deseos de satisfacción de placer estético que pretende comunicar y expresar poniendo al descubierto una subjetividad colectiva, trascendente de la experiencia más íntima y personal, y el *saber científico*, que pretende explicar fenómenos, comportamientos, cambios y transformaciones acudiendo a la identificación de relaciones causales expresadas bajo la forma de leyes. (Cuervo, 2005, *Passim*. Cursivas en el original).

Las herramientas de planificación con más vigencia en esta corriente son el planeamiento estratégico situacional (PES) y la planificación estratégica urbana (PEU), las que incluyen el *conflicto* como una de principales variables analíticas.

En diferentes ciudades que han asumido el rol de actores transnacionales, algunas aristas de esta corriente pueden ser constatadas de diversas maneras. A nivel de participación en redes, por ejemplo, la ciudad de Rosario -provincia de Santa Fe- participa en la Red de Medioambiente Urbano -Coordinada por el Ayuntamiento de Málaga, Sector Protección del medioambiente-, a la vez, integra la Red de Ciudades Iberoamericanas vinculadas a la planificación estratégica urbana, coordinada por el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).

A nivel de Programas, la misma ciudad participa en diecisiete proyectos puntuales, entre ellos: Observatorio de medio ambiente urbano (Proyecto Urb-AL/AL-UE); Políticas sociales urbanas: una propuesta de integración social en áreas centrales (Proyecto Urb-AL/AL-UE); SUMA – Una solución urbana desde miradas alternativas (Proyecto Urb-AL/AL-UE), y en el Sistema inter-municipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa (Proyecto Urb-AL/AL-UE), entre otros³².

2.2. Enfoques que abordan la actuación transnacional de las ciudades

La actuación transnacional de las ciudades puede ser abordada desde diferentes disciplinas y a partir de diversos enfoques. En este apartado del trabajo trataremos suscientamente los más gravitantes y significativos.

³² Programa Urb-AL. (2007). *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Recuperado el 22 de Febrero de 2009, de <http://www.observ-ocd.org>

2.2.1. Urbanismo

El urbanismo tiene una fuerte presencia entre los diferentes enfoques que abordan la actuación transnacional de las ciudades, dado que éstas constituyen uno de sus principales objetos de estudio. En el marco de éste, se articulan una serie de lógicas y conceptos relacionados a la problemática urbana. Ya en su rol de actores internacionales el urbanismo puede analizar a las ciudades –entre otros– bajo cuatro conceptos organizadores: **a)** globalización, **b)** competitividad, **c)** sustentabilidad, y **d)** gobernabilidad.

El concepto de *ciudad global* y sus políticas de globalización urbana, entienden la articulación de cada unidad urbana en el resto del mundo, especialmente en el ámbito de lo económico, y más específicamente en la actividad de servicios, como el aspecto crucial para resolver sus problemas y desencadenar procesos sostenidos de desarrollo. El de *competitividad* urbana es una versión particular del anterior, puesto que también hace énfasis en la articulación de la ciudad con el sistema urbano y económico global, pero sin restringir tanto su mirada a los sectores económicos específicos, sino a las formas generales de competir en el mercado mundial y a los encadenamientos locales en los cuales esta competitividad se sustenta. El de *sustentabilidad* destaca las tensiones entre economía, sociedad y naturaleza como las más importantes, alrededor de las cuales se resuelven los problemas de más largo plazo, de los que depende la consecución de procesos de desarrollo más integrales, sostenidos y armónicos. Finalmente, el concepto de *gobernabilidad* destaca las dificultades de la acción colectiva organizada como las más importantes, de la identificación y solución de las cuales parecería depender la obtención de las aspiraciones de bienestar y desarrollo (Cuervo, 2005:14. Las cursivas nos pertenecen).

Estos cuatro conceptos, en la actualidad, compiten en el interior del urbanismo por obtener una supremacía teórica, que dado el rigor de la lógica argumentativa puesta en juego –y las razones que en beneficio y/o detrimento de uno u otro concepto se enarbolan a nivel de eficacia política– retroalimentan indefinidamente el debate. Es en el plano de las experiencias concretas, en donde parece que el mismo busca un principio de conclusión, en base a la capacidad de cada corriente para ilustrar el diferendo con casos exitosos.

Las grandes ciudades latinoamericanas parecen ser las seleccionadas para coadyuvar en la tarea debido a que –en el ejercicio de su rol de actores transnacionales y en el marco de diferentes convenios de cooperación internacional– vienen impulsando sostenidamente en su seno transformaciones urbanas concordantes con cuatro conceptos en disputa.

Al parecer, y aunque suene a simplificación, podría tocarle a éstas encaminar un principio de acuerdo entre una y otra corriente conceptual. Como podrá apreciarse, el que les ha tocado en suerte –en calidad de campo de experimentación disciplinar– no deviene en un papel de poca relevancia. El único interrogante que quedaría por responder, en todo caso, sería: Una vez que los beneficios de una u otra corriente conceptual queden establecidos ¿qué ocurrirá con los desajustes devengados de estos procesos de *experimentación* urbana...?

2.2.2. Federalismo

El federalismo impacta en la escena transnacional de las ciudades por simple transferencia de modelo de origen. Siendo más claros, los programas de la Unión Europea que involucran a ciudades de los diferentes países que la integran responden a un marco de organización federal, propio de la Unión. Los mismos, organizados en el esquema de relación Norte/Sur han recalado en ciudades latinoamericanas ubicadas en naciones con una configuración gubernamental unitaria. El hecho de que dichas ciudades se encontraran inmersas en diferentes procesos de descentralización, ha posibilitado un marco positivo para la interacción, sin que la esencia de sus modos de organización política quedase claramente establecida. Se trata de asociaciones hijas de la contingencia y no de la coherencia político-estructural de sus partes, aunque esta situación no impide el desenvolvimiento lúcido, tanto de los actores europeos como de los latinoamericanos.

Los procesos de descentralización en América Latina pueden entenderse como un eficiente avance del espíritu federalista por sobre el espíritu unitarista vigente en un buen número de países de la región. Si se analiza el caso del Paraguay actual, con gobierno unitario descentralizado, podrá comprobarse un *quasi* exacto reflejo de los principios federalistas trazados por Héraud a finales de la década de 1960.

Este autor señala seis principios federalistas: autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad y garantías. Por exacta adecuación entiende que “Cada tipo de colectividad y cada nivel deben recibir competencia para resolver las cuestiones que, bien sea en razón de su naturaleza, bien en razón a sus dimensiones, no son solucionables sino ahí”, principio que sustituye al de subsidiariedad [...] Por cooperación Héraud considera que “El federalismo es una filosofía de las relaciones sociales que acentúa el valor de las decisiones libremente consentidas. El orden federal tiende así a reducir el orden de subordinación (*imperium*) en beneficio del derecho de coordinación” (Vieira Posada, 2005:241).

El avance del federalismo sobre las concepciones unitarias gobernantes en varios países de Latinoamérica tomó la fisonomía de procesos de descentralización –que resultaban funcionales al modelo neoliberal vigente y que contaban con fondos internacionales (subsidios, ayudas, o fondos cooperativos) para su implantación y puesta a punto– que utilizaron como principal *vía de penetración* una serie de argumentos que discurrían sobre planteos de corte técnico, tal cual había sugerido en 1933 el teórico funcionalista David Mitrany, quien paradójicamente, en aquellos años, se oponía a la creciente tendencia federalista que atravesaba Europa.

Los problemas puramente técnicos pueden separarse de los políticos, y la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos nacionales se puede llevar adelante exitosamente en la esfera internacional sin la interferencia de los departamentos políticos de los Estados miembros (Mitrany, D., 1933, en Vieira Posada, 2005:242).

La eficiencia y aplicabilidad práctica de la tendencia federalista impulsada por la Unión Europea en América Latina, sin embargo, no resuelve el fondo unitario de la organización

política vigente en los países que contienen a las ciudades que, como actores transnacionales, participan, por ejemplo, en sus programas.

Asumimos, a la vez, que en la actual coyuntura internacional la resolución de este tema no se presenta como una necesidad de primer orden, aunque sí, deviene en una asignatura pendiente.

Esta situación aún sin resolver –como planteáramos oportunamente cuando analizamos la misma en la esfera de las MercoCiudades– se refleja *concretamente* en la asimetría de potestades soberanas que como actores transnacionales las ciudades de la red ponen en juego en los procesos de toma de decisión. Esta cuestión es análoga a otras que subyacen en diferentes niveles de interrelación transnacional en que las mismas actúan, incluso en los procesos de cooperación descentralizada en el marco de la Unión Europea.

2.2.3. Paradiplomacia

El término *paradiplomacia*³³ gana vigencia con el surgimiento de nuevas relaciones interterritoriales que posibilitan la interacción internacional entre dimensiones anteriormente no relacionadas a esta esfera. Se trata de un término contemporáneo a los términos *gobernanza*³⁴ y *glocalización*³⁵, los que se presentan como recursos para describir nuevas realidades, así como a fenómenos político–sociales inéditos.

Si bien es cierto que algunas ciudades y regiones han desempeñado en el pasado un papel importante en la escena mundial, o tienen una trayectoria en ese sentido, la proyección internacional como concepto de la gestión local (con contenidos, metas y espacio social propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años [...] Para dar cuenta de esta dinámica se ha desarrollado una nueva terminología, la “paradiplomacia”. Ella puede ser definida como “el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad–hoc), con entidades extranjeras, públicas y privadas, con el objetivo de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional”. (Romero, 2004:24).

³³ “El neologismo **paradiplomacia** se refiere a las relaciones internacionales realizadas por los gobiernos no-centrales -algunos incluyen factores de la sociedad civil- subnacionales, regionales o locales, con el fin de promover sus propios intereses. Cada ente subnacional se proyecta a través de diversas formas realizando una «diplomacia a escala» sin interferir con la política exterior del Estado nacional que integra. Una de las formas más comunes que tienen las ciudades de proyectarse es el hermanamiento de ciudades” (<http://paradiplomacia.wordpress.com/>).

³⁴ “**Gobernanza** es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar” en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989)”, en http://www.tendencias21.net/biofilosofia/La-sub-era-de-la-inteligencia-colectiva_a51.html.

³⁵ “**Glocalización** es la mezcla que se da entre los elementos locales y particulares con los mundializados. Supone que en un mundo global, en el que asistimos a una progresiva supresión de las fronteras a nivel económico, político y social, se incrementa la existencia de barreras culturales, generadas por las personas que defienden sus tradiciones de la globalización cultural” (Bolívar, 2001).

Su origen se remonta a las relaciones canadienses–estadounidenses en el marco de un reverdecimiento de la teoría del federalismo. Algunos autores sostienen que en virtud de que esta práctica va más allá del Estado Nación moderno, el término para referirla debería ser el de *postdiplomacia*. Distintos teóricos estiman que el mismo –al igual que otros términos de aproximada factura como protodiplomacia o microdiplomacia– sugiere tímidas imitaciones de la diplomacia real. María del Huerto Romero sostiene que se observan experiencias de paradiplomacia en todos los continentes y que en América Latina el crecimiento de este enfoque de las relaciones entre unidades sub–nacionales se afianza y expande sólidamente. (Romero, 2004, *Passim*).

A nivel de las ciudades que desarrollan guiones de actuación transnacional, la adhesión al estilo propuesto por la paradiplomacia –desarrollo de actividad diplomática de base endógena, con metas locales plurinacionales y recursos humanos propios– puede reportar sólidos beneficios a partir de la generación *técnica* de políticas específicas y patrones de actuación internacional. La adopción operativa de este enfoque, también, alentaría el surgimiento –a nivel local y siempre en el marco de los Estados locales– de divisiones administrativas específicas para desarrollar funciones similares a las de una Cancillería.

2.2.4. Cooperación Internacional Descentralizada

La cooperación internacional descentralizada puede entenderse como una evolución –adaptada a tiempo y contextos– de la clásica cooperación internacional de tipo putativo.

Inspirada en la multilateralidad, la cooperación descentralizada adhiere a los principios de ésta: **a)** el interés mutuo, **b)** la complementariedad de acciones, y **c)** la participación activa de los implicados, generando, a la vez, un nuevo marco interpretativo que contempla la incorporación a la esfera internacional de una múltiple variedad de actores. La cooperación descentralizada surge, entonces, como un enfoque asentado en nuevos principios orientados a aumentar los impactos de la cooperación para el desarrollo, mediante el logro de mayores niveles de eficiencia en relación a los recursos, asignatura pendiente para el modelo clásico caracterizado por el derrame centralizado de fondos (Romero, 2004:37-38).

La Unión Europea fue la primera en motorizar y conceptualizar esta modalidad cooperativa en el marco de múltiples emprendimientos a partir de la creación de diversas líneas de financiamiento, algunas destinadas a fomentar los procesos de descentralización en los países latinoamericanos. Estas acciones fueron acompañadas –mediante la puesta en vigencia de dispositivos análogos– por diversas organizaciones de carácter local y regional en el marco de las unidades estatales que componen la Unión. Se trató de países desarrollados con capacidad para sostener autónomamente algunas líneas de acción en el mismo sentido. Estas líneas de origen nacional estaban especialmente orientadas a posibilitar el desarrollo de países a los que, en su marco de relaciones interestatales, éstos consideraban deferentemente a causa de profundos lazos históricos y culturales.

En 1992 la Unión Europea pone en circulación la siguiente definición:

La cooperación internacional descentralizada constituye un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local, estimular sus propias capacidades de proyección y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo (Rhi-Sausi, 1997:48).

Hacia 1998, las Comunidades Europeas ensayan un principio de reglamentación para la aplicación y desarrollo de la cooperación descentralizada, en cuyo documento se vuelve a resaltar el rol de los agentes locales en dichos procesos:

La cooperación internacional descentralizada constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes en el centro mismo de la ejecución, y por lo tanto persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables (Comunidades Europeas, 1998:6).

Proponiendo un balance sobre el interés en este enfoque por parte de diferentes actores, María del Huerto Romero afirma:

En las propuestas de cooperación descentralizada más innovadoras (que incorporan en beneficio mutuo y el cofinanciamiento) el intercambio de experiencias, la formación de técnicos y profesionales, la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes, explican gran parte del interés. En algunos casos, la cooperación descentralizada – particularmente en el ámbito de la cooperación técnica– puede estar animada por la posibilidad que ella brinda para crear condiciones propicias al desarrollo de intercambios entre centros de investigación, favorecer los flujos comerciales y las inversiones, fomentar transferencias de tecnología y de saber hacer (Romero, 2004:40).

De hecho, esta modalidad de cooperación internacional ha ganado protagonismo en múltiples puntos de América Latina, y ha posibilitado –en mayor o menor medida, con distintas modalidades de asignación presupuestaria y con disímiles resultados prácticos– que diversas ciudades del subcontinente ensayaran bajo su incentivo la función de actor transnacional.

2.3. Corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales y actuación transnacional de las ciudades

A lo largo de este título trataremos de dar cuenta de la utilidad analítica de cuatro corrientes teóricas de nuestra disciplina, en relación al abordaje de las ciudades en su carácter de actores transnacionales.

Nos consta que arribaremos a un resultado incompleto, en función del recorte por el que hemos optado, aunque, a la vez, nos alienta la posibilidad de abrir un debate que quedará inconcluso y que estimamos, debería completarse con otras interpretaciones posteriores, así como con las críticas correspondientes a la posición que en el mismo asumimos. Apuntamos a la complementariedad de enfoques analíticos y no a exclusividad parcelaria de

cuatro de ellos, por eso nuestra elección recayó en parcelas disciplinarias que, en más de una oportunidad, cumplen la función de *punto* y no de parapeto.

Asumimos a conciencia que los lineamientos teóricos de las corrientes que hemos seleccionado fueron contruidos para realidades de nivel macro, en el seno del núcleo duro de la disciplina. No obstante ello, la subsidiariedad del tema tratado respecto a la teoría general de la disciplina nos anima a proponer un acercamiento conceptual respecto de algunas de sus corrientes específicas. Se trata, en consecuencia, de un breve ensayo teórico-exploratorio.

2.3.1. La perspectiva de la sociedad internacional

La perspectiva de la sociedad internacional, se presenta como una plataforma de análisis de la realidad internacional en la que tienen cabida –en función de la flexibilidad de sus miradas, rigurosas, por cierto, pero no pétreas e inamovibles– múltiples expresiones y escuelas del campo teórico de la disciplina. Presentada como perspectiva –punto de vista desde el cual se considera o se analiza un asunto– su más preciado valor reside en su alta capacidad incluyente, que alcanza, aún, a aquellas posiciones teóricas que, a lo largo de la historia disciplinar, se han mostrado renuentes a las integraciones.

Sus parámetros analíticos son claros y permeables a lecturas diferentes en virtud de que los mismos se presentan como *senderos a recorrer* y no como *autopistas epistémicas* rigurosamente señalizadas.

En consecuencia, en esta perspectiva, el derecho internacional, el equilibrio de poder y la diplomacia, se proponen como ejes articuladores respecto a los cuales, cada tradición teórica puede mantener vigentes algunas de sus premisas históricas, y a la vez, en un marco de concertación, resignar algunas posturas en beneficio de la construcción teórica común, sin que esto implique una renuncia a sus profundas convicciones. Esta particularidad es portadora de una valorable capacidad para morigerar diferentes posturas rígidas. La perspectiva de la sociedad internacional puede caracterizarse a partir de una diferenciación a tres planos:

En primer lugar, **en el plano metodológico**. Los análisis que se hacen desde la perspectiva de la sociedad internacional operan con una metodología tradicional, interpretativa y con instrumental histórico-filosófico. Esto la acerca al campo reflectivista y la alejan del cuantitativismo y la *rational choice* de ciertos sectores racionalistas, sin caer por ello, empero, en la falta de rigor metodológico de los postmodernos. En segundo lugar, **en el plano epistemológico**. La etiqueta de “positivismo” que los partidarios de la reestructuración de las Relaciones Internacionales han aplicado a las corrientes clásicas en general es particularmente poco adecuada para la perspectiva de la sociedad internacional, cuyos autores suelen ser cautelosos ante las generalizaciones excesivas. Pero, al mismo tiempo, su compromiso con el método científico es total, algo que los distingue del relativismo epistemológico postmoderno. En tercer lugar, **en el plano normativo**. La

perspectiva de la sociedad internacional tiene un fuerte componente normativo. En este sentido, se la ha equiparado con la “teoría crítica” en sentido amplio. Pero ese componente normativo (muy presente en la escuela española), compatible con los llamados a una teoría emancipatoria de los teóricos críticos, no se sitúa por encima de la voluntad de analizar la sociedad internacional con rigor y objetividad (Salomón González, 2001:47. Las negrillas nos pertenecen).

Respecto a la actuación transnacional de las ciudades –realidad susceptible de ser abordada desde diferentes corrientes– el poder aglutinador que reviste la perspectiva de la sociedad internacional, entendemos, la muestran como uno de los ámbitos de indagación y análisis más adecuados para su tratamiento.

Especial interés dentro de esta perspectiva, y en el marco de nuestro trabajo, reviste la propuesta de Fred Halliday -perteneciente a la escuela inglesa-, denominada “triple distinción analítica”.

Para este autor, en la sociedad internacional conviven simultáneamente tres diferentes sociedades:

[La] sociedad internacional de Estados (sociedad inter-Estatal), [la] sociedad transnacional de interacciones económicas (sociedad inter-socio-económica) y [la] “socialización” (sociedad inter-ideológica), una tercera dimensión vinculada a las demás y que consistiría en el mecanismo de reproducción de las normas establecidas en el sistema internacional en su totalidad y tendría como resultado la homogeneización política ideológica. (Salomón González, 2001:48).

Consideramos de singular importancia esta triple distinción, en el marco del análisis de las ciudades en su acción transnacional –bajo la caracterización de Estados locales allanados al criterio de coherencia político ideológica de sus Estados centrales de pertenencia– por dos diferentes motivos: **a)** Se trata de una concepción tripartita que no resulta incompatible con la imagen del tercer tablero propuesta por Nye³⁶ y que contempla –en el tercer nivel– el impacto de la ideología que ponen en juego los diferentes actores transnacionales del mundo de los Estados -no explicitada concretamente por Nye y ausente en la perspectiva estatocéntrica de Bull-, y **b)** Porque compatibiliza y vuelve operativa –en el marco de este trabajo– el esquema de desagregación de poder propuesto por Buzan (1993) –desde una perspectiva que se asume estatocéntrica–, sumando a partir de ella un nuevo elemento de análisis: la capacidad ideológica de interacción de las unidades estatales; en nuestro caso, unidades estatales locales.

³⁶ Para algunos autores Nye es un teórico representativo de la escuela neofuncionalista de la integración europea, corriente fuertemente ligada a la perspectiva de la sociedad internacional. La impronta de los desarrollos teóricos funcionalistas y neo funcionalistas han marcado una sólida tendencia sobre las políticas de cooperación no centralizada de la Unión Europea hacia América Latina, políticas que dan sustento y fundamento a la actuación transnacional de diversas unidades sub-nacionales de la Región.

2.3.2. Institucionalismo neoliberal

Dado que las ciudades son unidades sub-estatales, la institucionalidad de su actuación transnacional cobra especial relevancia en el marco de nuestro análisis. Resulta evidente que a nivel de la interacción interestatal la organización institucional ha mitigado la sensación de anarquía sistémica, en palabras de Waltz: *“La política mundial, si bien no está organizada formalmente, no carece de instituciones y procedimientos ordenados”* (Waltz, 1988:169). Keohane, por su parte, sostiene que las variaciones de la política mundial ejercen un significativo efecto sobre el comportamiento de los gobiernos y agrega:

Se pueden entender los movimientos de cooperación y discordia sólo en el contexto de **las instituciones** que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado [...] [para que los procesos de cooperación sean conducentes se deben cumplir dos condiciones clave:] Primero, los agentes deben tener **intereses mutuos**. Segundo: Que las variaciones en el grado de institucionalización [ejercen] efectos sustanciales en el **comportamiento del Estado** (Keohane, 1993:15-16. Las negrillas nos pertenecen).

Este mismo autor, para dar un marco estricto a sus consideraciones, define a las instituciones como *“conjuntos de reglas (formales e informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas”*, distinguiendo tres clases de éstas: **a)** organizaciones gubernamentales e inter gubernamentales -debidamente establecidas y diseñadas por los Estados, con carácter burocrático y reglas explícitas-, **b)** regímenes³⁷ internacionales -instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos pero con nivel de institucionalización menor que las instituciones- y **c)** convenciones³⁸ -situaciones contractuales que comportan reglas implícitas que configuran las expectativas de los actores.

Los institucionalistas neoliberales entienden la institucionalización como un fenómeno medible a nivel de tres dimensiones: *Comunidad*: El grado en el cual las expectativas acerca de un comportamiento es adecuado y los entendimientos acerca de cómo interpretar las acciones, son compartidos por los participantes del sistema. *Especificidad*: El grado en el cual estas expectativas están claramente especificadas en forma de reglas y, *Autonomía*: El nivel hasta el cual la institución puede alterar sus propias reglas, más que confiar en agentes exteriores para que lo hagan (Keohane,1993:16-19).

El neoliberalismo, por su parte comparte con el neorrealismo dos importantes aristas: **a)** para ambas tendencias el sistema internacional es descentralizado, y **b)** ambas toman con

³⁷ En la nota al pie 5, Keohane expresa: “La extensa discusión terminológica de los regímenes me ha convencido de que es más claro limitar el término «regímenes» a instituciones con reglas explícitas, negociadas por los Estados” (Keohane,1993:17).

³⁸ “Les permite a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento. Las convenciones son especialmente adecuadas para situaciones de coordinación, donde conviene al interés de todos comportarse de una forma particular, en la medida de que los otros también lo hagan” (Keohane, 1993:18).

la misma seriedad el poder del Estado y el rol vertebral que desempeña en el interior del sistema.

El énfasis que esta corriente otorga a la cooperación despeja algunas aristas que otrora, en la etapa del liberalismo *clásico*, estaban marcadas por una desmesurada expectativa. Una de las principales reflexiones, establecidas en este sentido, pivotea sobre la diferenciación entre los conceptos “cooperación” y “armonía de intereses”:

Cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación solo puede tener lugar en las situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las diferencias reales o previstas por los demás. Así, la cooperación no es necesariamente buena desde el punto de vista moral (Axelrod & Keohane, 1985, en Salomón González, 2001:14).

Finalmente, la teoría de los regímenes nos provee subsidiariamente de algunos elementos interpretativos útiles para analizar aquellos casos en que las ciudades se desenvuelven en el marco de Programas de alcance global, ya que para dicha teoría cobran un especial valor las expectativas de los actores que convergen en los procesos de cooperación sobre un área determinada (Krasner, 1983:2).

El valor agregado de la teoría de los regímenes en su calidad de teoría consensuada entre neorrealismo y neoliberalismo, es su capacidad para aportar al tema que nos ocupa –las relaciones internacionales a nivel de municipios– un marco de análisis interparadigmático.

2.3.3. Constructivismo moderno

Si bien Wendt abandonó el rótulo de *moderno*, adscribimos a esta denominación por dos diferentes motivos: **a)** Nuestra postura analítica fuertemente marcada por una visión estatocéntrica –en la que abordamos al Estado Nación y a las unidades sub-estatales bajo una concepción ortodoxa en cuanto a su división entre sociedad política y sociedad civil– así lo aconseja, y **b)** Como una manera concreta de diferenciarnos del constructivismo postmoderno y su pretendida posición *postpositivista*, cuyas principales características de trabajo residen en la labilidad metodológica y el relativismo epistemológico. Los principales núcleos abordados por el constructivismo, asimismo, guardan una estrecha relación con nuestro trabajo:

Los autores constructivistas destacan tres núcleos, todos ellos interesados en el papel de los factores socio-cognitivos en las Relaciones Internacionales: en primer lugar, la literatura vinculada a la teorización sobre la sociedad internacional, especialmente la obra de Hedley Bull. En segundo lugar las aportaciones de la escuela neofuncionalista de la integración europea. En tercer lugar la de los estudiosos que se ocuparon de los problemas de la percepción en los procesos de toma de decisiones, entre los que se destaca Robert Jervis (Salomón González, 2001:40).

En función a la adscripción que manifestáramos en relación al constructivismo moderno, en este fragmento del trabajo nos interesa puntualmente dejar planteada la óptica de Alexander Wendt, en virtud de que la misma resulta de particular utilidad en los procesos orientados al análisis de informaciones relevadas en contexto, durante el desarrollo de posibles estudios de casos.

En su trabajo *La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder* (1999 [1992]) este autor presenta a la autoayuda y a la política del poder como nociones construidas socialmente y pone en juego una serie de conceptos clave que ilustran sobre la transformación de las identidades y los intereses de los actores, en el marco de los esfuerzos internacionales orientados hacia la cooperación en contextos de anarquía sistémica. Para hacerlo, en primer lugar, describe sucintamente los principios lógicos en los que basa su posicionamiento.

Un principio fundamental de la teoría social constructivista es que la gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que los objetos tienen para ellos [...] pero la manera en que lo hacen dependen de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas y depende también de “la distribución de conocimiento” que da forma a sus concepciones de sí mismo y del otro [...] son los significados colectivos los que conforman las estructuras de nuestras acciones (Wendt, 1999:5).

En el marco de de la construcción social que enuncia, Wendt se explyaya sobre los actores y su identidad, dos piezas claves de su propuesta.

Los actores adquieren identidad –expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables y acordes con un papel mediante su participación en estos significados colectivos. Las identidades son inherentemente relacionales [...] cada persona tiene muchas identidades, conectadas a sus diferentes papeles institucionales [...] el grado de compromiso con cada una de las identidades y la relevancia de cada una de ellas varía, pero cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores mantienen sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social (Wendt, 1999:6).

Posteriormente, divide su línea interpretativa en dos dimensiones. Una de carácter subjetivo–social -la construcción de los intereses operada a nivel de los sujetos, en base a condiciones sociales/institucionales objetivas-, que aborda el triple juego de relaciones entre identidades, actores e intereses; y otra de carácter social–subjetivo -la construcción de los intereses operada a nivel social y a partir de las instituciones, en base a condiciones subjetivas-, que aborda el triple juego de relaciones entre identidades, institucionalización e instituciones.

En relación a la prima dimensión aborda –a nivel subjetivo– aspectos inherentes a la construcción de significados sociales relacionados a los intereses.

Las identidades son la base de los intereses. Los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones. A veces las situaciones no tienen precedente en nuestra

experiencia, y en esos casos tenemos que construir su significado y nuestros intereses, bien por analogía, o bien inventándolos desde un principio. Lo más normal es que tengan características habituales en la que nos apoyamos para asignar un significado basado en los roles definidos institucionalmente (Wendt, 1999:6-7).

Finalmente, y ya en el marco de la segunda dimensión que propone, aborda –a nivel social– aspectos inherentes a las instituciones y los procesos de institucionalización, que relaciona a la generación de *nuevas* identidades e intereses en los actores.

Una institución es una estructura o un conjunto de identidades relativamente estable. Normalmente esas estructuras están codificadas en reglamentos y normas oficiales, pero estas solamente tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación en el conocimiento colectivo. Las instituciones son fundamentalmente entidades cognitivas que no existen independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo.³⁹ [...] La institucionalización es un proceso consistente en interiorizar nuevas identidades e intereses, no algo que ocurre en el exterior y que afecta solo al comportamiento; la socialización es un proceso cognitivo, no sólo conductual. Al concebirlas de esta manera, las instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas [...] existen importantes diferencias entre instituciones cooperativas y conflictivas, pero todas las relaciones relativamente estables entre uno mismo y el otro –incluso entre “enemigos”– se definen intersubjetivamente (Wendt, 1999:7).

Estimamos muy especialmente las aportaciones de Wendt, puesto que –en hipotéticos estudios de caso– su oportuna inclusión en nuestra línea analítica nos permitirá abordar con mayor rigor diferentes aspectos identitarios e institucionales –subjetivos y sociales– que atraviesan con marcada fuerza la realidad.

2.3.4. Colonialidad del poder

La inclusión de esta corriente –vinculada a la Sociología de las Relaciones Internacionales– responde a dos expectativas: **a)** Incorporar al encuadre analítico propuesto un componente teórico de origen latinoamericano, y **b)** No circunscribir exclusivamente nuestro análisis a las producciones teóricas de mayor circulación y aceptación en la disciplina.⁴⁰

³⁹ “Esto no significa que las instituciones no sean reales u objetivas, que no sean más que “mera creencia”. Como parte del conocimiento colectivo se perciben como poseedoras de una existencia separada y por encima de los individuos que las personifican en ese momento. [...] Las identidades y las cogniciones no existen separadas unas de las otras; son mutuamente constitutivas” (Wendt, 1999:7).

⁴⁰ La línea de producción teórica anglosajona –predominante en la disciplina– está marcadamente representada en nuestro trabajo, tanto en su vertiente norteamericana, como en su vertiente europea - escuela inglesa. A nivel de primer contrapeso reflexivo, la inclusión de la escuela española de Relaciones Internacionales –en el marco de la perspectiva de la sociedad internacional– pretende diluir en parte la asimetría develada. No obstante ello, la inclusión de la producción teórica ibérica no aligera el peso marcadamente eurocentrista/etnocentrista que transporta nuestro marco referencial. Por dicho motivo, la inclusión de la corriente denominada colonialidad del poder –subsidiaria de la Teoría de la Dependencia y de marcado criticismo hacia el modo hegemónico de producción de conocimientos– cumple un doble objetivo: por un lado, el de oficiar en nuestro análisis como un

La elección de esta teoría, en virtud de su tono disonante respecto a las otras seleccionadas, nos exige, entendemos, fundamentar exhaustivamente sus bases y demostrar acabadamente su pertinencia respecto al tema tratado. En base a los desarrollos ya explicitados queda en evidencia que el conocimiento deviene en una variable gravitante. La colonialidad del poder⁴¹ –como esquema conceptual generado en el marco de una periferia lúcida y reflexiva– aborda como tema principal la gravitación del saber/poder. Lo hace en un contexto que Quijano caracteriza como una lucha del *Bloque Imperial Mundial*⁴² en contra de los intereses de los Estados locales.

El capital financiero y la acumulación especulativa desenfrenada han pasado a tener el dominio del capitalismo mundial, del conjunto de la estructura mundial de acumulación. Lo ejercen usando todos los recursos tecnológicos más avanzados y poniendo al servicio de sus propias finalidades e intereses la racionalidad y la producción del conocimiento. Esa es la tendencia estructural actual del poder colonial/capitalista en el mundo. Su desarrollo requiere que los espacios democráticos en la sociedad sean reducidos, porque dichos espacios implican, necesariamente, la distribución igualmente democrática del acceso y del control del trabajo, de sus recursos y productos; del sexo, de sus recursos y de sus productos, de la subjetividad y en primer lugar, **del conocimiento**. (Quijano, 2001:20. Las negrillas nos pertenecen).

Para los autores alineados a esta corriente la Ciencia representa el modelo hegemónico de producción de conocimientos y la educación de masas su vehículo predilecto de transmisión. Debido a ello entienden a la institucionalización global del sistema de educación de masas como un dispositivo político–ideológico orientado a consolidar la hegemonía del conocimiento eurocéntrico.

En el siglo XIX los sistemas nacionales de escolarización se organizaron en el Reino Unido, en Francia, en Alemania, en Italia, en España y en otros países europeos. Las nuevas naciones *independientes* de América Latina, especialmente Argentina -Ley 1420- y Uruguay, miraron a Europa y a Estados Unidos buscando modelos para sus escuelas.

contrapeso reflexivo con sello latinoamericano y, por el otro, dar cabida en el interjuego interpretativo a corrientes teóricas que, a pesar de su reducida circulación en nuestro campo académico, son portadoras de rigurosos niveles de cohesión interna y de coherencia epistemológica. Tomamos esta decisión a partir de un sabio consejo, que organizado bajo la figura de una metáfora, nos brindó un apreciado colega: “*Si en los procesos históricos la realidad avanza por saltos, nada mejor que descentrar intencionalmente las ruedas de nuestro vehículo analítico*” (Eduardo Vassallo).

⁴¹ “Colonialidad del poder es un concepto que da cuenta de uno de los elementos fundantes del actual patrón de poder, la clasificación social básica y universal de la población del planeta en torno a la idea de «raza». Esta idea y la clasificación social en ella fundada -o «racista»-, fueron originadas hace 500 años junto con América, Europa y el capitalismo. Son la más profunda y perdurable expresión de la dominación colonial, y fueron impuestas sobre toda la población del planeta en el curso de la expansión del colonialismo europeo. Desde entonces, en el actual patrón mundial de poder impregna todas y cada una de las áreas de existencia social y constituyen la más profunda y eficaz forma de dominación social, material e intersubjetiva, y son, por eso mismo, la base intersubjetiva más universal de dominación política dentro del actual patrón de poder” (Quijano, 2001:1).

⁴² Para Quijano el Bloque Imperial Mundial no está constituido solo por los Estado–Nación hegemónicos, sino que se constituye a partir de la configuración de una suerte de trama compleja en la que intervienen éstos en conjunto con entidades intergubernamentales con fines militares –OTAN-, financieros –FMI, BM, BID, etc.- junto a diversas corporaciones globales de diferente especie y alcance, por lo que para este autor “...esta trama institucional constituye ya, de hecho, una suerte de gobierno mundial invisible” (Quijano, 2001:10).

Japón, por su parte, había abandonado su tradicional aislamiento e intentaba occidentalizar sus instituciones, por lo que tomó las experiencias de varios países europeos y de Estados Unidos como modelo para el establecimiento del sistema escolar y universitario moderno. Así, de a poco, la mirada eurocéntrica de la realidad se instaló en una amplia porción del mundo.

En América Latina, precisamente al término de las guerras llamadas de Independencia, se produjo la paradoja histórica más notoria de la experiencia latinoamericana: la asociación entre Estados independientes y sociedades coloniales, en todos y cada uno de nuestros países (Quijano, 2001:12) [...] Los principios políticos y epistemológicos de la ilustración fueron enarbolados por los sectores criollos como una justificación de la descolonización hispánica y como valores atribuidos al progreso y la civilización (Mignolo, 2002:236).

Bajo esta mirada, la principal función de los sistemas nacionales de educación –sostenidos o controlados por los Estados– consistió en posibilitar la *formación* de los ciudadanos, entendiendo a ésta como el derecho a la posibilidad de *adquirir conocimientos relevantes, útiles, socialmente válidos y científicamente consagrados*. Como quedó históricamente demostrado, Europa –mayoritariamente– y Estados Unidos –en menor medida– no sólo asistieron a la replicación –en múltiples puntos del planeta– de sus sistemas escolares, sino que también, y a partir de ellos, transmitieron sus propias *pautas culturales*, su estilo de vida y su cosmovisión. Es decir, reprodujeron por este medio una matriz ideológica de neto corte eurocentrista.

El eurocentrismo es la perspectiva de conocimiento que fue elaborada sistemáticamente desde el siglo XVII en Europa, como expansión y como parte del proceso de eurocentramiento del patrón de poder colonial/moderno/capitalista. En otros términos, como expresión de las experiencias del colonialismo y de colonialidad del poder, de las necesidades y experiencias del capitalismo y del eurocentramiento de tal patrón de poder. Fue mundialmente impuesta y admitida en los siglos siguientes, como la única legítima racionalidad. En todo caso, como la racionalidad hegemónica, el modo dominante de producción de conocimiento (Quijano, 2001:2).

Con ajuste a dicha definición pueden diferenciarse claramente dos períodos históricos. El anterior a la Segunda Guerra Mundial –con predominio europeo– y el posterior a la Segunda Guerra Mundial, de marcada influencia norteamericana, aunque sin abandonar la hegemonía epistémica de la anterior matriz, sostén principal del *Bloque Imperial Mundial* y el patrón de poder por éste impulsado.⁴³ Las posiciones críticas hacia esta corriente, en algunos casos, le achacan no haberse *anoticiado* sobre diferentes fenómenos que ya recorrían el mundo en el momento de su formulación, tal el caso de la postmodernidad y el transgobierno mundial. Respecto a la primera sus críticos aducen que si la colonialidad era

⁴³ “El actual patrón de poder mundial consiste en la articulación entre: 1) la colonialidad del poder, esto es la idea de «raza» como fundamento del patrón universal de clasificación social válida y de dominación social; 2) el capitalismo, como patrón universal de explotación social; 3) el Estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno estado–nación como su variable hegemónica; 4) el eurocentrismo como forma hegemónica de control de la subjetividad/intersubjetividad, en particular en el modo de producir conocimiento” (Quijano, 2001:1).

un producto de la modernidad, con la instauración del orden postmoderno ésta, de hecho, ya no existe.

Al respecto, Mignolo expresa:

La “postcolonialidad” es la cara oculta de la “postmodernidad” (así como la colonialidad lo es de la modernidad) y, en este sentido lo que *postcolonialidad* indica no es el fin de la colonialidad sino, precisamente, su reorganización (Mignolo, 2002:228).

A su vez, y en relación al transgobierno, Quijano sentencia:

En tanto el capitalismo sea uno de los términos básicos del patrón actual de poder mundial, con procesos que necesariamente irán agudizando sus actuales necesidades o intereses, sus necesidades de dominación, principalmente política y cultural, serán impulsadas en la misma dirección. **Los esfuerzos políticos y tecnológicos del “transgobierno” mundial para concretar todo el control de la comunicación y la información, exactamente aquello que fascina a los intelectuales y propagandistas como señal de “integración” mundial, del achicamiento del mundo, están en ese camino**” (Quijano, 2001:2. Las negrillas nos pertenecen).

Con un marcado pesimismo hobbesiano –matiz que la acerca al Realismo– esta corriente sostiene que el *Bloque Imperial Mundial* seguirá batallando para imponer su dominio mediante continuas prácticas erosivas sobre las bases de la democracia y de la soberanía de los países *periféricos*.

La fuerza y la violencia son requisito de toda dominación, pero en la sociedad moderna no son ejercidas de manera explícita y directa, por lo menos no de modo continuo, sino encubiertas por estructuras institucionalizadas de autoridad colectiva o pública y «legitimadas» por ideologías constitutivas de las relaciones intersubjetivas entre varios sectores de interés y de identidad de la población [...] y la colonialidad del poder [constituye] su más profunda argamasa legitimatoria (Quijano, 2001:8).

Respecto a nuestro trabajo, estimamos que esta teoría resulta sumamente útil para: **a)** Interpretar la visión eurocéntrica que impulsa a los gestores de múltiples hermanamientos entre ciudades de América Latina y Europa; **b)** Comprender las atribuciones de valor y de sentido que algunos actores de estos hermanamientos suelen asignar a la cultura europea; **c)** Mensurar mediante una doble vía interpretativa la vigencia del modelo europeo en el imaginario de desarrollo de las ciudades latinoamericanas; **d)** Analizar algunas posiciones que, relevadas en contexto, no resulten convergentes hacia los hermanamientos con ciudades europeas; y **e)** Cualificar al conocimiento como principio generador –en un marco social institucionalizado– de intereses, expectativas y prioridades en los actores sociopolíticos locales.

2.4. Modalidades de actuación transnacional de las ciudades

Las ciudades pueden actuar internacionalmente a partir de diferentes modalidades, las que no resultan excluyentes entre sí. En este sector del trabajo, desarrollaremos las

principales características de las mismas, dando cuenta de sus potencialidades y limitaciones.

2.4.1. Redes de ciudades

El trabajo internacional por redes a nivel de municipios representa una de las modalidades más recientes y se caracteriza por su amplia flexibilidad. Fundadas en el territorio virtual las mismas se viabilizan a partir de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) y permiten una actuación tanto en tiempo real como diferida.

Estas redes son definidas como un terreno de actuación horizontal y sin jerarquías. No obstante ello, la utilización de diferentes idiomas genera una jerarquía interna entre quienes portan –en calidad de lengua vernácula– el idioma organizativo de la red y aquellos que lo dominan con profundidad y/o rudimentariamente a nivel de “lengua adquirida”. La flexibilidad en el uso de la lengua, es, en primer término, un elemento tendiente a la igualación de jerarquías, situación que no siempre resulta posible en estos entornos. Dado que estas redes tienen carácter internacional, cuando la interacción se realiza entre miembros de países con diferente lengua, las amplias facilidades que éstas presentan se reducen drásticamente. A modo de ejemplo, podríamos citar el bajo porcentaje de lecto–parlantes de portugués -variante brasileña- que existe en los países latinoamericanos de habla hispana, así como la situación recíproca y equivalente que se observa en Brasil en relación al idioma español. La descrita, es una situación que preocupa particularmente a los estructuradores de la Red MercoCiudades.

Como contrapartida a esta limitación, la cantidad de actores que estas redes agrupan no son factibles de congregarse mediante dispositivos diferentes a los virtuales. Tampoco resultaría posible tratar en reuniones con presencia física la enorme cantidad y variedad de asuntos que de manera simultánea, diariamente, circulan por redes de esta naturaleza. Como valor agregado, en algunas redes, la sociedad civil internacional puede interactuar con los responsables de diferentes gobiernos locales a través de canales de expresión específicamente diseñados y habilitados para tal fin.

No es aventurado decir que existen redes internacionales en prácticamente todos los temas de trabajo del gobierno local [...] las hay con fines eminentemente políticos, que se limitan a tomar posicionamiento sobre temas que las afectan. Otras fomentan el intercambio directo de experiencias entre sus miembros sin dotarse de actividades de conjunto. Las hay también las que se crean *ad hoc* para llevar adelante programas en común y/o gestionar recursos para proyectos concretos [...] Pareciera que todos los días nacen nuevas redes, incluso repitiéndose y entrecruzando sus distintos marcos de actuación y temas. Más que expresar un desorden y un caos, la multiplicidad de redes expresa la riqueza y el potencial de este tipo de trabajo (Zapata Garesche, 2007:43).

Debido a estas características las redes de ciudades permiten, en un tiempo sustancialmente breve, formarse una idea más o menos precisa sobre los intereses, prioridades y expectativas de los diferentes interlocutores.

Otra de las ventajas de este tipo de interacción reside en las facilidades de participación que las redes ofrecen, aunque resulta necesario aclarar que todas esas posibilidades están sujetas a una decisión política.

Todas las redes están dispuestas a recibir a quien quiera participar, pero siempre que el futuro participante tenga entidad de municipio.

Generalmente la asociación a la red se concreta mediante una simple solicitud por parte del intendente o el jefe de un gobierno local, e incluso, en algunos casos, mediante el pago de una cuota anual, previa aceptación de los principios y reglamentos que la rigen.

A los efectos de brindar una ilustración panorámica de las potencialidades y limitaciones propias de este tipo de redes, a continuación presentamos una Matriz FODA, que sobre este tema, elaborara Eugene Zapata Garesche.

Ilustración 1: Matriz de análisis FODA sobre Redes de Ciudades

Fortalezas • Potencia el perfil de identidad y la visibilidad internacional de la ciudad • Es un marco idóneo para favorecer la cooperación descentralizada y hacer nuevos contactos • Espacio fructífero para intercambiar experiencias en temas diversos • Cooperación más equitativa y horizontal • Marco flexible para definir objetivos • Estructura sin jerarquía, mayor libertad de acción • Permite a ciudades con recursos modestos tener relaciones internacionales • Contribuye a los procesos de integración supranacional • Gran alcance geográfico global o macro-regional • Agilidad y rapidez en el intercambio de informaciones	Oportunidades • Vincularse colectivamente con otros actores (Estados, ONU, ONG) desde una posición más fuerte • Fortalecer al gobierno local en cuestiones relativas a su propio desarrollo • La red puede consolidarse de manera estable si ofrece resultados tangibles a sus miembros • Posibilidad de reconocimiento como interlocutor válido por parte de otros actores • Mayor capacidad de negociación de recursos de cooperación
Debilidades • Las estrategias y objetivos de los miembros con respecto de la red no siempre coinciden • No es fácil armonizar visiones y acciones entre actores heterogéneos • Los cambios de gobierno y de personal atentan contra la continuidad de las acciones y de los compromisos • Cuando se depende del financiamiento de actores externos a la red (Estados, organismos internacionales) se reduce la libertad para establecer prioridades • Cuando una red se constituye con objetivos coyunturales su tiempo de vida es corto • El costo de reunir a los miembros de una red internacional es muy alto	Amenazas • La horizontalidad puede permitir el control de la red por parte de los miembros más poderosos (en recursos, experiencia o peso político) • La flexibilidad, falta de estructura y de autoridad en la red puede debilitar su credibilidad y legitimidad frente a actores externos • Cuando hay percepción errónea sobre los objetivos de la red viene una desilusión sobre los resultados obtenidos • Hay redes que existen sólo para hacer encuentros intermitentes y declaraciones de intenciones • Cuando no hay trabajo real ni resultados concretos, el desgaste de la red es inevitable • Cuando no hay reglas claras de funcionamiento o flexibilidad para adaptar y corregir dichas reglas se debilita la cohesión entre los miembros

Fuente: Zapata Garesche, 2007:44

A pesar de existir una gran variedad de redes diseñadas para los sectores locales que desarrollan actividad transnacional, por su alto nivel de interacción y formalización institucional se destacan: Eurociudades -en el marco de la Unión Europea-, Mercociudades -en el marco del MERCOSUR- y la Red Andina de Ciudades, de menor envergadura, circunscripta a la Comunidad Andina de Naciones, UNPLAN⁴⁴ -Red en línea de Naciones Unidas sobre la Administración y Finanzas Públicas- y la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RAID) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Si bien el trabajo en este tipo de redes ha fundado una dinámica fluida de interacción, la experiencia ha demostrado que la cooperación internacional, en sentido estricto, no se formaliza ágilmente. Los Estados, aún municipales, observan sus propios ritmos, tienen sus propios tiempos y, en muchas oportunidades, idiosincráticamente se atienen a pautas no del todo adaptadas a la velocidad de actuación que permite este tipo de redes.

2.4.2. Colaboración multi-nivel, cabildeo e incidencia

Representa para las ciudades un nuevo estilo de acción transnacional, que se distancia de las acciones tradicionales –orientadas a los proyectos de ayuda para el desarrollo– y centra su eje de trabajo en la mejora de la gestión de los asuntos locales y por lo tanto en el fortalecimiento de los gobiernos, a partir de la generación, intercambio y aplicación de políticas públicas comunes.

En el plano internacional, este tipo de cooperación descentralizada posibilita a los gobiernos locales relacionarse con actores de peso con los que normalmente no se habrían relacionado por otras vías o modalidades de interacción.

Así, hoy vemos a intendentes de municipios medianos que se reúnen con altos dignatarios, incluyendo Jefes de Estado o de Gobierno o ministros de países extranjeros. A través de las acciones de incidencia o cabildeo internacional, se han prácticamente “saltado” a los gobiernos nacionales para sentarse en la mesa de diálogo político con funcionarios del más alto nivel, como el Presidente del Banco Mundial o el Secretario General de las Naciones Unidas. La cooperación descentralizada multinivel ha dado lugar también al diseño de novedosas iniciativas internacionales en donde confluyen organismos de la sociedad civil, universidades, gobiernos locales, ministerios del Estado y agencias internacionales (Zapata Garesche, 2007:45).

Estimamos que las alentadoras ilustraciones propuestas por Zapata Garesche en la cita precedente, de referir a hechos *reales*, han de dar cuenta de eventos circunscriptos a ciudades que integran la Comunidad Europea. De hecho, resulta muy poco factible que el intendente de una mediana ciudad latinoamericana, africana o asiática pueda llegar a “sentarse” en la *mesa de diálogo* con el Secretario General de las Naciones Unidas. Incluso, de producirse este acontecimiento, en el campo concreto de la cooperación internacional no

⁴⁴ United Nations Online Network in Public Administration and Finance.

representaría necesariamente un hito, por más que la fotografía que testimonie el momento adquiriera un valor políticamente inconmensurable para el hipotético jefe de gobierno local participe de un evento de semejante trascendencia.

Más allá de las proclamadas virtudes de esta modalidad de interrelación, su práctica específica no resulta altamente significativa para los municipios de los países periféricos, generalmente interesados en la captación de recursos diversos. El “empoderamiento” de las administraciones comunales, al menos en el marco latinoamericano, pasan por caminos sustancialmente diferentes.

2.4.3. Programas de cooperación internacional

Los programas de cooperación internacional constituyen una de las modalidades de interacción más extendidas en el marco de la actuación transnacional de ciudades. La participación en ellos persigue múltiples objetivos, siendo los más comunes la búsqueda de prestigio, la obtención de bienes e infraestructura, la cooperación técnica y la captación de fondos cooperativos de apoyo al desarrollo.

El prestigio opera, a su vez, como valor agregado en los procesos de selección de ciudades para la adjudicación de los fondos internacionales. Por ello, las posibilidades de ser seleccionadas son más altas para aquellas que *oficiosamente* participan en múltiples proyectos internacionales -foros, redes, asociaciones, etc.- que para las que no avalan su pretensión de financiamiento externo mediante una trayectoria consolidada en dicho sentido.

Básicamente, los programas para el desarrollo podrían clasificarse de la siguiente manera: **a)** De los gobiernos centrales: dependientes de los gobiernos de diferentes países y destinados a impulsar el desarrollo local y regional en sus propios territorios a través de fondos y recursos que reciben desde el exterior, en calidad de donativos o ayudas no reembolsables, o mediante préstamos internacionales específicamente otorgados para dicho propósito⁴⁵; **b)** Programas de acompañamiento: generalmente orientados de cooperación técnica y la formación de recursos humanos; **c)** Programas bilaterales: contemplan la cooperación entre dos países específicos. Representan una modalidad muy extendida en el ámbito de la Unión Europea; **d)** Programas multilaterales: dependientes de organizaciones internacionales de actuación global: Unión Europea, Banco Mundial, FMI, etc., que involucran a múltiples naciones entorno a áreas específicas de interés; **e)** Programas impulsados por organismos intergubernamentales: en la actualidad,

⁴⁵ En más de una oportunidad, la solicitud de préstamos de este tipo por parte de los países latinoamericanos se reflejó en un crecimiento abultado de su endeudamiento externo. En otros casos, los fondos solicitados para dicha tarea oxigenaron las asfixiadas cajas de los gobiernos nacionales y jamás llegaron a los sectores que debían asistir. En algunas oportunidades con este tipo de fondos los gobiernos nacionales contrataron *expertos* –generalmente ONGs– para desarrollar tareas diversas en los marcos territoriales nacionales y no se derramaron directamente sobre las administraciones locales como estaba estipulado.

aproximadamente nueve organismos intergubernamentales tienen en vigencia diferentes programas⁴⁶; **f)** Programas pertenecientes a diversas Asociaciones Internacionales de gobiernos locales⁴⁷; y **g)** Programas impulsados por diferentes asociaciones nacionales de gobiernos locales europeos.

Como puede observarse, la gran variedad de programas en ejecución y las diversas órbitas de dependencia de los mismos, conforman un escenario más amplio para la participación local que el ofrecido por las Redes. Cuando en este tipo de programas existen proyectos que asignan fondos de cooperación, el criterio pragmático de la mayoría de los municipios suele imponerse por sobre los enunciados elusivos y abstractos que caracterizan al trabajo en Red. De hecho, la aplicación a programas y proyectos de estas características puede considerarse en la actualidad como la estrategia de actuación transnacional predominante a nivel de las administraciones locales.

2.4.4. Acuerdos de cooperación internacional a nivel regional e inter-regional

En los acuerdos de cooperación internacional a nivel regional e inter-regional las ciudades participan como componentes territoriales de una determinada región y no como unidad sub-estatal autónoma. Esta situación se produce debido a que todos los sistemas de asociación relacionados a la cooperación descentralizada persiguen una equivalencia de *status* territorial entre los suscriptores, en este caso, una o varias regiones. La asociación entre éstas puede darse, a su vez, a nivel bilateral o multilateral.

Como integrantes de una Región, sin embargo, las ciudades pueden relacionarse autónomamente con las unidades equivalentes de la contraparte. Lo mismo sucede –pero a nivel de relaciones interprovinciales– con las provincias que integran una misma Región.

Las asociaciones internacionales regionales e inter-regionales, como puede observarse, concentran unidades sub-nacionales de diferente grado de autonomía, relacionadas a nivel de sus propias naciones a partir de esquemas jurídicos que les asignan jerárquicas explícitas. -Vg. Autoridad *formal* de las provincias sobre las ciudades asentadas en su

⁴⁶ ONU-Habitat -que contiene al Foro Urbano Mundial- y se organiza en quince áreas de trabajo; Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Cultura y la Educación (UNESCO), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO), UNPAN, Instituto de las Naciones Unidas para la Capacitación y la Investigación (UNITAR), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa, integrado por 46 países miembros, entre los cuales hay 21 Estados de Europa central y oriental. Bajo su égida existe el Congreso de Autoridades Locales y Regionales que dispone de una asamblea política compuesta por 315 representantes electos entre los más de 200 mil gobiernos subnacionales europeos. El Congreso se divide en dos cámaras -Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales- y representa un foro de diálogo para la discusión de problemas conjuntos y la adopción de posiciones conjuntas frente a los Estados. Su mayor logro fue la redacción y adopción de la **Carta Europea de la Autonomía Local** (Zapata Garesche, 2007:49-50).

⁴⁷ Ciudades y Gobiernos Unidos, Metrópolis, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, Mercociudades, Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios, Red Andina de Ciudades, Consejo de Municipalidades y

territorio, es decir, subordinación *legal* de los intereses de las últimas a los intereses de las primeras. En estos esquemas de asociación la horizontalidad interna *objetivamente* no existe. Por tal motivo, los acuerdos de cooperación internacional regional e inter-regional representan para las ciudades una vía indirecta –y no siempre deseada– de acceso al campo de actuación transnacional.

A causa de esta asimetría a nivel de poder de decisión, este tipo de estrategia de asociación no despierta mayor interés en los gobiernos locales, los que prefieren incursionar en actividades transnacionales a partir de vías más directas, tal el caso de los hermanamientos de ciudades.

2.4.5. Hermanamiento de ciudades

Si bien existen antecedentes de larga data respecto a este tipo de asociaciones internacionales, los hermanamientos de ciudades se consolidaron como esquema luego del final de la Segunda Guerra Mundial en el continente europeo. Fueron diseñados como un dispositivo tendiente a propiciar la comprensión mutua entre los países que habían combatido entre sí y, en un principio, se circunscribieron a los municipios que conformaban la frontera entre Alemania y Francia, con el objeto de fomentar la *reconciliación* entre sus habitantes.

Sin embargo, como movimiento formalizado, los hermanamientos ganaron entidad mundial en 1956, a partir de una iniciativa del gobierno norteamericano. De hecho, la convocatoria se tradujo en la inmediata puesta en vigencia de un programa masivo de comunicación y asociación entre los norteamericanos y los **demás habitantes del hemisferio** (Chavolla Sánchez, 2008:18. Las negrillas nos pertenecen).

La irrupción de este tipo de modalidad asociativa en la escena *doméstica* de aquel país, corporizada en el Programa denominado *People to People* -Pueblo a Pueblo, lanzado *personalmente* por el presidente de los Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower en su segundo mandato– parece haber pasado inadvertida para los estudiosos de la política mundial, enfrascados en aquellos días en temas de corte geoestratégico.

A partir de esa propuesta presidencial pudo observarse cómo un país que centralizaba hasta los límites del paroxismo –a través del Departamento de Estado– la totalidad de su accionar transnacional, proponía *llamativamente* un diseño político doméstico –a cargo de unidades sub-nacionales de menor relevancia y con activa participación de la sociedad civil– *orientado al entendimiento de los pueblos del mundo y la preservación de la paz*.

La iniciativa, una vez incluida a nivel de las relaciones internacionales norteamericanas, fue acogida por sus gobiernos *aliados*, lo que coadyuvó a que el fenómeno se extendiera rápidamente por el mundo. Complementando las iniciativas gubernamentales el movimiento pro-hermanamientos fue apoyado por diversas organizaciones –cívico-gubernamentales o

civiles– orientadas a la promoción de los mismos, tal el caso de la Federación Mundial de Ciudades Unidas y los denominados Congresos de Municipios Hermanados de Europa, acompañadas en algunos casos por asociaciones dedicadas a difundir el *inglés americano*.

Con posterioridad a ese contexto histórico, durante los años sesenta en los procesos de descolonización africana los hermanamientos vuelven a ganar relevancia

En ese entonces el hermanamiento adquiere un perfil de ayuda al desarrollo y se vuelven una vía para que los municipios “ricos” de Europa ayuden a los municipios “pobres” de África, generalmente a través del envío de donativos y materiales -por ejemplo viejos camiones de bomberos, autobuses, víveres, material médico etc. (Zapata Garesche, 2007:41).

Luego, en la década del setenta, este tipo de asociación comienza a ganar importancia, frecuencia y peso entre los países del Este y el Oeste, en plena guerra fría. Ese período temporal resulta coincidente con la sanción de la Resolución N° 2861 por parte de la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada en Diciembre de 1971. En tal sentido la Asamblea expresa:

El hermanamiento de ciudades o Estados es un mecanismo de cooperación y valor excepcional, toda vez que pone en contacto, a una nación con otra, no sólo a los dirigentes locales sino a poblaciones enteras [...] La cooperación en las actividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos [...] la cooperación intermunicipal mundial se muestra como un complemento natural de la cooperación de los Estados y las organizaciones intergubernamentales⁴⁸.

A partir de esta Declaración, los hermanamientos se entienden como un esquema que involucra cooperación, amistad y reciprocidad, y en los que participan no sólo los gobiernos locales, sino también las fuerzas vivas con asiento en las ciudades hermanadas, las que se comprometen a desarrollar un proceso de cooperación en base al diálogo y a la integración de culturas diferentes, en un plano de total horizontalidad.

Los hermanamientos pueden asumir diferentes tipologías:

Hermanamiento de reconciliación: Creados tras la segunda guerra mundial como un medio de ayuda para el restablecimiento de las relaciones amistosas entre entidades locales de países enfrentados en la reciente guerra.

Hermanamiento de comprensión: Creados en el marco del enfrentamiento Este–Oeste durante el período de la guerra fría con el objetivo de superar las diferencias de este enfrentamiento en los ámbitos locales.

Hermanamiento de cooperación: Efectuados en el contexto de las relaciones Norte–Sur y dirigidos a reforzar la colaboración entre regiones de países desarrollados con los del Tercer Mundo. Sus medios fueron el

⁴⁸ Con anterioridad a esta Resolución de la Asamblea General, la ONU había abordado el tema en varias resoluciones, entre ellas la número 1028 de 1964, que reconoció al hermanamiento como un instrumento de entendimiento entre los pueblos. Posteriormente, en la resolución 2058, Naciones Unidas involucró a UNESCO en el fomento de los hermanamientos de ciudades (Zapata Garesche, 2007:41-42).

destinar fondos económicos y/o asesoramiento técnico de cooperación al desarrollo de la entidad del sur.

Hermanamientos triangulares: Suscriptos por tres entidades locales, generalmente de tres países distintos. Las dificultades para su funcionamiento en cuanto a complejidad y comunicación son importantes, aunque también presentan oportunidades de carácter intercultural y la posibilidad de encarar actividades con una perspectiva más global.

Hermanamientos en red o multiculturales: Dicho proceso involucra a más de tres localidades. Presenta la ventaja de crear mayores potencialidades por la conjunción de esfuerzos; pero también dificultades en los procesos de coordinación y entendimiento de un número alto de protagonistas implicados (Chavolla Sánchez, 2008:19).

Los hermanamientos se establecen entre los gobiernos locales, y se considera óptimo que se suscriban en el marco de un programa de actividades conjuntas previamente pautadas, especialmente que contemplen una alta carga de componentes de corte educativo.⁴⁹

En cuanto a la elección de la contraparte, las mismas deben contar con potencialidades de intercambio claramente identificadas. Estas potencialidades pueden ser complementarias -dos localidades que complementan aspectos agrícolas- o diversificadas -una de las localidades tiene un alto componente artesanal en su producción y la otra un alto componente industrial. Lo importante, en todo caso, es que la cooperación a establecer entre las partes tenga perspectiva de futuro.

Los hermanamientos han decaído últimamente en número, ya que la mayoría de las ciudades europeas ya se han hermanado, por lo que la localización de futuras ciudades hermanas no resulta del todo sencilla. Incluso, existe en Internet un sitio web que publica las “ofertas y demandas” de ciudades que buscan su contraparte⁵⁰, es decir un *mercado de hermanamientos*.

En cuanto a los aspectos protocolares tendientes al hermanamiento –una vez establecidos los primeros contactos– las ciudades dan vida a los denominados Comités de Hermanamientos. Generalmente los mismos se configuran a partir de una convocatoria producida por los poderes ejecutivos, y reúnen a una gran proporción de las fuerzas vivas de las localidades a hermanarse. Como paso posterior se realiza el acto de hermanamiento, que se celebra alternativamente en ambas ciudades, con la presencia de una delegación de la contraparte.

Si bien los hermanamientos parecen un modo sencillo de proyectar a una ciudad a la escena transnacional, existen una serie de dificultades operativas que Zapata Garesche ejemplifica de la siguiente manera:

⁴⁹ “El establecimiento de lazos entre los centros educativos y/o universidades, permite la participación, no sólo de los estudiantes, sino el de los padres, el profesorado y otros actores que funcionan como centros de difusión de todo el proceso de hermanamiento” (Chavolla Sánchez, 2008:20).

⁵⁰ Ver: www.twinning.org

Los hermanamientos proponen una fórmula de vocación perenne no siempre alcanzada. El acto solemne en donde los municipios se declaran, por así decirlo, “amor eterno” contrasta con que la gran mayoría de los hermanamientos sufren de inactividad y con el tiempo los cambios continuos de gobierno y la ausencia de resultados concretos terminan por despojar a la relación de todo contenido práctico. [...] lo cierto es que aunque el hermanamiento es sin duda un gesto de buena voluntad en la cooperación ciudad-ciudad, que puede tener resultados como fórmula de cooperación su limitación a dos actores es claramente insuficiente para explotar todas las potencialidades de la cooperación internacional. (Zapata Garesche, 2007:42).

Debido a que los Hermanamientos de Ciudades representan, en la actualidad, el modelo de asociación transnacional más desarrollado a nivel de municipios, a partir de este segmento nuestro trabajo profundizará aspectos exclusivamente vinculados a esta tipología de asociación internacional entre unidades sub-estatales.

2.5. Dimensiones para el análisis de las ciudades hermanadas

A nuestro criterio, dos dimensiones de análisis se muestran como las más adecuadas para el abordaje de los hermanamientos: una que hace centro en los aprendizajes sociales adquiridos por los actores que interaccionan en el fenómeno, y otra, que analiza el fenómeno desde las imágenes y las percepciones que sobre el mismo portan los actores sociopolíticos.

2.5.1. Estudio de los hermanamientos desde el aprendizaje

La dimensión de análisis que estudia las ciudades desde los aprendizajes se encuentra estrechamente relacionada al urbanismo y su principal presupuesto analítico responde a la siguiente pregunta orientadora: “¿Es o no posible un aprendizaje social que permita un mejor manejo y conducción de los procesos de desarrollo urbano?” (Cuervo, 2005:20). Aunque esta interrogación pueda parecer poco pertinente para estudiar a los hermanamientos, estimamos que la misma puede resultarlo a partir de una segunda formulación, debidamente adaptada:

¿Acaso las ciudades, sus organizaciones e instituciones aprenden cómo responder más eficazmente a los desafíos impuestos por el entorno cambiante de su contexto [y sus relaciones con otras ciudades del mundo]? Si esto es así: ¿Es posible pensar en que [esos procesos son útiles para mejorar ambos aspectos] en base a posturas éticas y funcionales que incidan sobre los resultados? (Cuervo, 2005:21, con adaptaciones apropiadas para abordar el objeto de trabajo que nos ocupa).

Esta modalidad de análisis reposa sobre el estudio de los aprendizajes grupales y colectivos, y en el marco del urbanismo ofrecen a los especialistas la posibilidad de trabajar mediante las analogías que refieren procesos que consideran de interés.

La base concreta de esta línea, abrevia en las conceptualizaciones elaboradas desde la psicología por Albert Bandura, bajo la visión interpretativa de Margaret Gredler, cuya propuesta puede condensarse en la síntesis conceptual que presentamos a continuación:

Para la teoría de la cognición social, los individuos aprenden a través de la observación de los comportamientos de los otros y de las consecuencias sociales de esas acciones. Tanto los modelos vivos como los simbólicos, retratados en los medios masivos, son fuente de aprendizaje [...] Debido a ello, la imitación y la emulación devienen en comportamientos capaces de posibilitarnos la lectura y mensura del aprendizaje desarrollado colectivamente. En el entorno social los individuos adquieren nuevos comportamientos a través de la observación de modelos y por medio de sus propias acciones [...] El aprendizaje se entiende como la adquisición de representaciones simbólicas bajo la forma de códigos verbales o visuales que sirven de guía para el comportamiento futuro. (Gredler, 2005 en, Cuervo, 2005:21).

Además –y a diferencia de la concepción psicológica clásica– bajo esta dimensión analítica, aprendizaje y desempeño no constituyen sinónimos, ya que en ocasiones los individuos adquieren códigos internos de comportamiento que pueden ser o no aplicados en la práctica. Debido a ello, en el tema que nos ocupa, no bastaría con identificar procesos racionales y cognitivos relacionados con los hermanamientos, sino, y por sobre todo, comprobar si estos procesos se ponen en juego mediante comportamientos específicos en relación al tema estudiado (Cuervo, 2005:22).

Si bien esta dimensión de análisis da cuenta de una estrecha vinculación con los preceptos teóricos constructivistas, en relación al caso que nos ocupa deja en evidencia una serie de desventajas: **a)** Está diseñada para el análisis de procesos sostenidos en el tiempo y con un alto índice de actividad, **b)** Requiere algún grado de experticia en el manejo de variables de tipo psicológico, cuestión que escapa concretamente las habilidades más comunes que solemos encontrar en el campo de la disciplina, y **c)** El hecho de priorizar una mirada psicológica puede distanciarnos analíticamente de los componentes de corte político que recorren el caso estudiado, es decir, una lectura pormenorizada de los aprendizajes de los actores *locales* podría descentrarnos de nuestro principal objetivo, orientado a analizar específicamente aspectos íntimamente relacionados a la esfera de la política *internacional*.

Finalmente, estimamos que esta dimensión de análisis se adecúa con mayor flexibilidad al estudio de las Redes de ciudades, dado que en éstas el grado de interacción entre los participantes genera aprendizajes que *regresan* inmediatamente al entorno, propiciando verdaderos procesos de retroalimentación *-feedback*. En el caso de los hermanamientos, si estos procesos llegasen a darse, sólo quedarían evidenciados luego de períodos temporales extremadamente dilatados, situación que, generalmente, difícil de constatar en el conjunto de los hermanamientos ya suscriptos.

2.5.2. Estudio de los hermanamientos desde las imágenes y las percepciones

Representa la mirada por la que oportunamente optamos en el desarrollo de nuestra Tesis de Maestría debido a que la misma se circunscribía estrictamente al campo académico de las Relaciones Internacionales. Su puesta en juego en un estudio de caso nos permitió comprobar empíricamente su absoluta viabilidad para el abordaje de estudios a nivel micro.

El estudio de la influencia de las imágenes [...] puede ser abordado desde dos perspectivas: desde la perspectiva subjetiva de los formuladores y ejecutores de una determinada política exterior y desde la óptica de las percepciones de los ciudadanos de un país hacia otro o hacia un conjunto de temas internacionales (Ayllón Pino, 2004:108)⁵¹.

En nuestro caso, abordamos oportunamente ambas perspectivas en forma diferenciada y a la vez complementaria –imágenes y percepciones de los actores políticos y sociales– bajo el imperio de dos variables: Imágenes y Percepciones.

Las imágenes y las percepciones reflejan valores e ideas colectivas que se imponen y/o configuran por influencia y acción de la educación, la tradición o el ambiente. Algunos autores las definen como “fuerzas profundas de tipo espiritual”, mientras que nosotros las entendemos como manifestaciones –que sobre el esquema de las relaciones internacionales estudiado– subyacen a nivel del imaginario social de los actores locales.

En otras palabras y adhiriendo a José María Jover, entendemos a las mismas como fruto de determinadas nociones históricas socializadas e incorporadas a la concepción del mundo del ciudadano medio –que resultan de una selección de hechos y experiencias históricas transmitidas generalmente por vía oral, alimentadas por lecturas de difusión generalizada, tal el caso de los manuales escolares, la prensa, etc.– dan origen a un sustrato colectivo dotado de sentido (Jover, 1999:227).

Retomando las enseñanzas de Renouvin y Duroselle (1981) sobre las imágenes que un país proyecta sobre otro, Jover (1999) destaca la importancia del conjunto de imágenes que cada sociedad nacionalmente diferenciada se forja de sus vecinos y de sí misma, en la medida que forman parte de su “conciencia histórica”. Las imágenes positivas o negativas que puedan existir entre dos países denotan el estado de la

⁵¹ Sobre la influencia de las imágenes en el proceso de toma de decisiones en política exterior, desde la perspectiva de los gobernantes consultar: Jervis, Robert: *The Logic of Images in International Relations*, Princeton, University Press, 1970 y, del mismo autor, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, University Press, 1976. En el ámbito académico español, ver Arenal, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 216-221. Un estudio de caso, en el contexto de la política exterior de Franco, en Pardo, Rosa María.: “Percepciones y decisiones en la política iberoamericana del primer franquismo”, en Huguet, M.; Niño, A.; Pérez, P.: *La formación de la imagen de América Latina en España (1898-1989)*, Madrid, OEI, 1992, pp. 65-83. En el ámbito académico brasileño existen algunas investigaciones sobre la incidencia de la variable subjetiva en la formulación de la política exterior de Brasil, ver Mello e Silva, Alexandra de: “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”, *Estudos históricos*, vol.VI, N° 5, Río de Janeiro, CPDOC-FGV, 1995 (Ayllón Pino, 2004:109). Finalmente, en el caso argentino, nuestra Tesis de Maestría se orienta en el mismo sentido, analizando un hermanamiento puntual (Villa María –Córdoba– Argentina / Savigliano –Cuneo– Italia).

opinión pública que refleja a su vez las fuerzas profundas que influyen en la política exterior. De la misma manera, estas imágenes crean las condiciones para el desarrollo de iniciativas de cooperación o para el surgimiento de dinámicas de conflicto, repercutiendo directamente en el dinamismo y/o el estancamiento de los negocios internacionales [o de los procesos de cooperación entre naciones] (Ayllón Pino, 2004:110).

Desde la perspectiva de la sociedad internacional Celestino del Arenal entiende a las imágenes y a las percepciones de los actores sociopolíticos como *“procesos de percepción selectiva, distorsionados con frecuencia, cuyas causas residen en visiones históricas tradicionales acerca de los Estados y a cuya configuración coadyuvan las enseñanzas que circulan en diferentes canales de socialización”* (Arenal, 1984:218).

Las razones expuestas, entendemos, fundamentan acabadamente la elección de esta *mirada* como *pívor* analítico para diferentes estudios de caso.

2.6. Estilos de gestión de los hermanamientos de ciudades

Existe una relación directa entre imágenes, percepciones y conocimiento. El último elemento se presenta como un insumo de relevante importancia en la generación, consolidación o modificación –a nivel subjetivo– de los dos primeros. Conocimiento e información, guardan también una relación directa, pues el conocimiento –en los procesos que estudiamos– es adquirido por los actores en base a la circulación –por diferentes canales– de información sobre éstos. Así, tanto la circulación de la información como la efectividad de su llegada intervienen e impactan sobre las imágenes y percepciones de los actores políticos y sociales.

Debido a esta situación, las formas de gestión que asume un hermanamiento y las políticas de difusión –con sello diferenciado– que se desprenden de éstas, devienen en componentes esenciales a la hora de mensurar las imágenes y las percepciones que sobre el fenómeno estudiado subyacen en los actores políticos y sociales de una determinada localidad.

De acuerdo con el estilo de gestión que se adopte para un hermanamiento, la concatenación conectiva de los aspectos antes mencionados determinará el esquema información/circulación/conocimiento, parámetro que moldeará, subsidiariamente, las imágenes y las percepciones sociopolíticas sobre el mismo, a partir de una interrelación dinámica, dialógica y dialéctica.

Básicamente, y aunque en la realidad los mismos no se den como *tipos puros* (Weber, 1974:46), a los efectos de proponer una somera clasificación, estimamos que los hermanamientos de ciudades pueden asumir tres diferentes estilos de gestión.

2.6.1. Estilo monopolístico estatal

Este estilo se caracteriza por un fuerte control de las interacciones por parte de los gobiernos municipales. En su puesta en práctica el componente político/pragmático se impone a otras consideraciones. Su fuerte perfil estatocéntrico se caracteriza por la gestión del acuerdo a partir del esquema burocrático estatal, ya sea mediante la decisión política *pura* por parte del intendente o su figura equivalente, ya sea por la existencia de áreas u oficinas administrativas destinadas a gestionarlo. Es importante tener en cuenta que la decisión política pura no siempre debe entenderse en sentido positivo. El congelar el nivel de intercambio o no propiciarlo, representa en sí, una decisión política de tipo puro. A pesar de que este estilo pareciera presentarse como anacrónico y marginal, es tal vez, el de mayor presencia en el conjunto de los hermanamientos celebrados.

Bajo este estilo de gestión, en los casos en que el municipio asume una posición proactiva hacia la asociación internacional, los gobiernos municipales se valen de los canales de difusión que ordinariamente utilizan para difundir su accionar político local, dando a conocer, también, información relacionada al hermanamiento. Ésta se distribuye así por diferentes medios masivos, lo que contribuye al conocimiento del *estado de la cuestión* por parte de la sociedad y juega un rol activo en la generación, consolidación o modificación de las imágenes y las percepciones políticas y sociales relacionadas al mismo.

En cambio, cuando el municipio asume un rol pasivo o retardatario respecto a las acciones de intercambio, el hermetismo sobre el virtual *congelamiento* del acuerdo impide la llegada de información a los canales de difusión, situación que no favorece la generación de conocimiento sobre el curso del hermanamiento, lo que produce sobre las imágenes y las percepciones políticas y sociales otro tipo de impacto, muchas veces traducido en un marcado desinterés o la simple indiferencia hacia el mismo.

2.6.2. Estilo deliberativo asimétrico

A diferencia del estilo de anterior, el presente modo de gestión incluye altos niveles de diálogo entre el poder político y diferentes actores de la sociedad civil. Este diálogo puede organizarse por sectores –iglesias, asociaciones de comerciantes, colectividades, etc.– por temas –cultura, deporte, educación, etc.– o con temario abierto. Este estilo de gestión podría sindicarse como el *natural* en este tipo de asociaciones. El Estado municipal –titular del hermanamiento– genera ruedas de intercambio de opiniones, propone acciones y recepta propuestas, pero quienes las debaten no generan un compromiso vinculante para el poder ejecutivo. Se trata de una modalidad *consultiva* destinada a relevar pareceres, puntos de vista, datos técnicos o auscultar niveles de aceptación y/o rechazo, que el municipio utiliza luego como insumo para conformar su posicionamiento respecto a un determinado intercambio o tema. La decisión final en cuanto al devenir de la relación con la ciudad hermana, sigue siendo una prerrogativa política basada en la jerarquía estatal del municipio.

Esta jerarquía funda –*con ajuste a norma*– una asimetría en la toma de decisiones. Bajo este estilo, la deliberación no equivale a decisión colectiva. Si existe cooperación horizontal, la misma debe entenderse a nivel de municipios y no entre actores estatales y no estatales dentro de las ciudades suscriptoras.

Una de las notas distintivas de esta modalidad reside en que no siempre el Comité de Hermanamiento es el actor colectivo consultado. De acuerdo a la tipología de la acción de intercambio a realizar, el municipio se reserva la potestad de generar las consultas que, a su criterio, resultan más adecuadas, sin necesidad de convocar a otros sectores o de rendir cuentas por esa decisión.

En este estilo de gestión, cada actor consultado –como institución o como grupo de instituciones– utiliza los canales de comunicación a su alcance para difundir información generada en base a sus puntuales intereses y a su particular visión del hermanamiento. Debido a ello el conocimiento sobre la asociación internacional puede construirse socialmente a partir de mensajes provenientes de diferentes emisores, aunque los discursos a los que apela cada sector no resultan necesariamente concordantes. A causa de esto, esos discursos impactan de manera no homogénea sobre las imágenes y las percepciones de los actores sociopolíticos ajenos a la gestión del hermanamiento.

En este estilo de gestión –portador de una fuerte matriz centralista a nivel de decisiones– el Estado no posee capacidad –ni autoridad legal– para controlar las versiones que, sobre determinados aspectos del hermanamiento, difunden los sectores oportunamente consultados.

2.6.3. Estilo basado en la concertación plural

Este estilo de gestión es el menos vigente en la conducción de los hermanamientos y, por lo general, su presencia es más alta en las ciudades europeas, en donde la cultura colectiva y las modalidades participativas gozan de un alto nivel de raigambre.

Bajo los parámetros de la concertación plural, el hermanamiento es gestionado por un órgano colegiado y multisectorial presidido por un representante del poder ejecutivo, que –nombrado por el jefe de gobierno en base a un atributo de confianza– representa a éste y cumple tareas de enlace entre el órgano de gestión y el intendente o su figura equivalente. Sólo en casos muy puntuales el titular del ejecutivo aporta su presencia a las deliberaciones del órgano de gestión, el que está investido de atribuciones resolutivas y vinculantes.

Es dable destacar que este estilo de gestión no siempre resulta eficiente en cuanto a tiempos operativos, debido a que la forja de consensos –a causa de la multiplicidad de intereses en juego y de la cantidad de actores involucrados– casi nunca deviene en una tarea rápida y sencilla. En más de una ocasión esta característica puede resultar contraproducente. Como demuestra la experiencia: cuando los plazos resolutivos se

extienden en demasía, el espíritu del hermanamiento decae de manera directamente proporcional a la mora producida.

El estilo basado en la concertación plural genera y administra información compacta, consensuada y homogénea. Cuando se trata de hermanamientos con un fluido nivel de intercambios, las imágenes y las percepciones sociopolíticas sobre el mismo se moldean en función de los intereses y las expectativas que los actores se forjan en relación a los intercambios concretados y a concretarse, mediando sus valoraciones a partir del criterio de *utilidad*.

2.7. Niveles de formalización de los hermanamientos de ciudades

El nivel de formalización de los hermanamientos da cuenta del grado de institucionalidad que los municipios asignan a su accionar transnacional.

Resulta necesario distinguir conceptualmente el nivel de formalización del hermanamiento, respecto del estilo implementado para su gestión, en virtud de que el primero remite a planos de neto corte político –prioridad asignada por un gobierno a una determinada área de interés y el trazado de políticas públicas relacionadas a la misma– mientras que el segundo refiere a modalidades operativas que remiten a la implementación de mecanismos de interrelación interna/externa orientados a su coordinación y actividad.

El grado de institucionalidad que las diferentes ciudades otorgan a los hermanamientos reside en la capacidad de sus gobiernos para circunscribirlos en el ámbito de los asuntos públicos. A mayores niveles de formalización corresponden, en consecuencia, mayores niveles de institucionalidad, lo que genera, en el plano simbólico, una mayor identificación del mismo con los asuntos públicos. La confluencia de estos factores, finalmente, repercute en la generación, consolidación o modificación de las imágenes y de las percepciones que portan y ponen en juego los actores sociopolíticos de la ciudad.

Zapata Garesche ha sistematizado el nivel de formalización de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, a partir de la definición de una serie de indicadores que vincula a cinco niveles de formalización. Propone los mismos a título de ejemplo y advierte que los indicadores trazados no deben ser tomados como una serie de fases a cumplimentar, sino más bien, como elementos de apoyo para la concreción de análisis comparados. (Zapata Garesche, 2007:23). Incluimos a continuación dicha elaboración.

Tabla 1: Nivel de formalización de las RR. II. de los gobiernos locales

Indicadores	Nivel de Formalización				
	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
Distintas áreas del gobierno atienden los asuntos que surgen esporádicamente					
Un empleado dedica parte de su tiempo a atender los asuntos internacionales					
El gobierno local delega por convenio la gestión de sus RRII a un organismo tercero					
Existe en el gobierno un funcionario de tiempo completo dedicado a las RR. II.					
Existe en el organigrama una oficina responsable de asuntos internacionales					
Existe un programa de trabajo en RRII con el correspondiente presupuesto					
Se adopta una declaración política, acta o manifiesto local para orientar las RRII					
Se adopta un Plan Estratégico plurianual en asuntos Internacionales					
Existe un comité consultivo en asuntos internacionales o su equivalente					
Se vota una ley, reglamento o normatividad local en materia de RRII					
El gobierno local cuenta con oficinas de representación en el extranjero					

Fuente: Zapata Garesche, 2007, pág. 23

Como puede observarse en los indicadores propuestos, a medida que el nivel de formalización aumenta, también lo hace el nivel de institucionalización política de la asociación.

Una segunda lectura posibilita, a la vez, comprobar que los indicadores sugeridos son de neto corte político, aunque en algunos casos, por su propia naturaleza, puedan asemejarse a criterios operativos de coordinación, los que entendemos, transcurren por canales diferenciados -Vg. Un hermanamiento con niveles de formalización muy bajos, puede gestionarse eficientemente mediante un estilo basado en la concertación plural, así como un hermanamiento con un nivel de formalización muy alto, puede ser gestionado sin mayores inconvenientes a partir de un estilo monopólico estatal, y viceversa, lo que demuestra que ambos aspectos deben ser considerados, a los efectos del análisis, de manera independiente.

3. HERMANAMIENTO DE CIUDADES ARGENTINAS: MARCO JURÍDICO-LEGAL DE APLICACIÓN

En esta porción del trabajo analizaremos algunos elementos jurídico-legales que resultan necesarios tener en cuenta al momento de analizar diferentes hermanamientos suscriptos por ciudades de la República Argentina.

3.1. Municipios y autonomía. Coordenadas del debate previo

La capacidad de los municipios para celebrar asociaciones internacionales –entendidas en el marco de la política exterior nacional y, cuya figura predominante era el hermanamiento de ciudades– vino a sumarse *con sello propio* a los profusos debates que respecto a las potestades autonómicas de las unidades sub-estatales han recorrido históricamente la escena jurídica nacional.

A modo de síntesis, podríamos indicar que el debate más antiguo –surgido de las tensiones entre federalismo jurídico y centralismo *de hecho* que ha caracterizado al gobierno argentino durante la historia– se remite a una fuerte disputa entre dos doctrinas susceptibles de aplicarse a las administraciones municipales: **a)** La doctrina de la autonomía –que propone a los municipios como unidades económica y políticamente autónomas en todos sus actos– y **b)** La doctrina de la autárquica, que morigera la potestad política de estas unidades sub-estatales y mantiene sus niveles de autonomía económica.

Ambas doctrinas vieron surgir en rededor de sus preceptos tanto tesis afirmativas como tesis negadoras. Los orígenes de ese debate se remontan a los principios organizativos del Estado Nacional y el primer elemento conceptual relacionado al tema, del cual se tiene certero registro, lo constituye la tesis doctoral de Lisandro de la Torre titulada “El Régimen Municipal”, defendida públicamente en el año 1888.⁵²

Otra de las vertientes de este debate se situó sobre el carácter de las normas generadas por los gobiernos municipales. Para algunos especialistas se trataba de simples regulaciones aplicativas, mientras que para otros constituían elementos de Derecho público. Quienes adscribían a esta última corriente, a su vez, debatían sobre la factibilidad de que dicha dimensión normativa se configurara como una disciplina auxiliar del derecho público: el Derecho Municipal, entendido el mismo como una fuente autónoma de generación de ordenamientos positivos *soberanos*.⁵³

La sanción de un nuevo texto constitucional, en 1994, zanjó todas las diferencias a partir de la generación de una doctrina única, e incluso, como veremos más adelante, abrió

⁵² Un detallado análisis de este debate puede consultarse en: Palomeque, 1992:19-24 y Losa, 1992:25-28.

⁵³ Al respecto ver: Zuccherino, 1992:11-17.

nuevos territorios –estableciendo a la vez límites– para el ejercicio de esquemas de relaciones internacionales por parte de las unidades sub–nacionales.

3.2. Fuentes jurídicas de referencia para el estudio de hermanamientos

En el marco territorial de la República Argentina, diversas y variadas fuentes de derecho atraviesan el tema que nos ocupan.

3.2.1. Fuentes nacionales

La Constitución de la Nación Argentina, en su artículo 5, otorga entidad concreta al régimen provincial, ordenando a las provincias dictar sus respectivas constituciones y generar sus propios regímenes municipales, constituyéndose el gobierno federal en garante de la vigencia institucional de ambos ordenamientos jurídicos. A su vez, en su artículo 124 –incorporado durante la Reforma Constitucional de 1994– refiere explícitamente a la capacidad de las provincias para proyectarse internacionalmente, estableciendo los correspondientes límites:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio⁵⁴.

En el campo del Jurídico, por su parte, el Código Civil de la Nación establece pautas regulatorias en relación a los regímenes municipales, entre las más importantes: el artículo 33, que otorga a los municipios el carácter de persona jurídica de tipo público y el artículo 1066, que reconoce el carácter positivo, público y obligatorio de las leyes y ordenanzas que se sancionan en el ámbito municipal.

3.2.2. Fuentes provinciales

Las diferentes Constituciones Provinciales reconocen explícitamente a los regímenes municipales y determinan las condiciones que deben cumplir los agrupamientos urbanos para acceder al *status* de ciudad, las denominaciones que asumirán los agrupamientos urbanos según su extensión y/o población -municipio, comuna, partido, colonia, etc.- y las

⁵⁴ La ambigüedad del texto de este artículo en cuanto a sus efectivas posibilidades de aplicación, así como las diferentes interpretaciones que sobre el mismo subyacen, han sido objeto de un minucioso estudio que recomendamos consultar CARI-PNUD, Zubelzú, Graciela (Coord.) (2004), *Provincias y Relaciones Internacionales. Primer Documento de Trabajo*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales", Buenos Aires. En el mismo trabajo se da cuenta, también, del accionar de las diferentes provincias en la suscripción de acuerdos internacionales.

figuras administrativas que corresponden a cada una de ellas -municipalidad, administración comunal, delegación municipal, etc.

Dichas Constituciones entienden, a la vez, sobre los niveles de autonomía que corresponden a cada tipología y sobre la potestad, o no, de éstas –en función de su número de habitantes– para dictar sus propias Cartas Orgánicas -Constituciones locales. Finalmente, imponen las condiciones necesarias para el acceso a los diferentes niveles de autonomía política y financiera. Por último, en algunos casos, estos instrumentos abarcan aspectos referentes a la acción transnacional de las diferentes unidades organizativas del territorio. Un detallado estado del arte sobre la situación de diferentes provincias argentinas puede consultarse en documento referenciado en párrafos precedentes⁵⁵.

En el mismo territorio nacional, la ciudad autónoma de Buenos Aires cuenta con un marco constitutivo propio y diferenciado.

En algunas provincias, y en calidad de normas complementarias, resulta prudente analizar la existencia, o no, de marcos legales que prevén sistemas de regionalización, en virtud de que dichos instrumentos –de no tan lejana sanción– se orientan a corporizar las potestades otorgadas por el artículo 124 de la Constitución Nacional referido en párrafos anteriores. Hemos comprobado empíricamente que las ciudades Italianas que se hermanan con ciudades argentinas se encuentran obligadas de protocolizar el hermanamiento en su correspondiente Región. Algunos marcos legales relacionados a la regionalización interna de las provincias argentinas podrían portar en su texto similares obligaciones para los actores sub–estatales nacionales dependientes de su égida.

3.2.3. Fuentes locales

Las Cartas Orgánicas Municipales, por lo general, devienen en la fuente jurídico–legal que da *entidad* a los Hermanamientos de Ciudades. En ellas el apego tanto a las fuentes nacionales y provinciales oportunamente tratadas suele ser explícito. A manera de ejemplo, transcribimos cuatro artículos de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Villa María - Departamento General San Martín, Provincia de Córdoba-, todos ellos obrantes en su Primera Parte –Declaraciones, derechos, deberes, principios de gobierno y políticas especiales– bajo el Título Primero: Declaraciones de derechos y deberes:

Municipio: Art. 1: La Municipalidad de Villa María ejerce el gobierno y la administración de la ciudad, conforme a las atribuciones y deberes que se establecen en la presente Carta Orgánica.

Autonomía: Art. 2: La Municipalidad de Villa María es autónoma e independiente en el ejercicio de las funciones institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la Constitución de la Provincia de Córdoba y en esta Carta Orgánica.

⁵⁵ CARI-PNUD, Op. Cit.

Prelación Normativa: Art. 3: La Constitución Nacional, la de la Provincia, esta Carta Orgánica, las ordenanzas que en su consecuencia se dicten y los Convenios que la municipalidad celebre con la Nación, la Provincia u otras Municipalidades o Comunas, son Ley Suprema de este Municipio.

Símbolos: Art. 5: Toda documentación y papeles oficiales deberán contener el símbolo actualmente en uso o el que posteriormente se aprobase por ordenanza especial, prohibiéndose en todo caso el uso de cualquier otro símbolo o leyenda.

A este marco general lo acompañan diferentes instrumentos nacionales y bi-nacionales suscriptos en y entre los municipios que conforman la asociación internacional que formaliza el hermanamiento. En etapas avanzadas de la asociación también podrían encontrarse diversos protocolos especiales de cooperación.

Dada la gravitación de los aspectos jurídicos y legales en este tipo de procesos de asociación internacional a nivel de municipios, un cuidado y riguroso relevamiento de las fuentes positivas de derecho que los atraviesan deviene en una tarea excluyente a la hora de abordar –con precisión y fiabilidad– un estudio de caso.

3.2.4. Registro nacional

Por disposición nacional, los hermanamientos suscriptos por ciudades argentinas deben ser obligatoriamente inscriptos en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, específicamente bajo la égida de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales perteneciente a la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta Dirección, ha dictado normas de procedimiento –que incluyen la intervención de la Cancillería– en los pasos previos y posteriores a la celebración de hermanamientos y en la provisión de asesoramiento especializado hacia los mismos. Estas acciones pueden leerse como una muestra del interés concreto –a nivel federal– de, no sólo relevar datos relacionados a los hermanamientos vigentes, sino que, también, controlar la suscripción de los mismos bajo el argumento de resguardar *su efectiva consecución*. La página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto da cuenta de las condiciones y requisitos que a criterio de esta Dirección deben cumplimentar los futuros hermanamientos a suscribir⁵⁶.

⁵⁶ Para ampliar este tópico consultar on-line: <http://www.mrecic.gov.ar/>

4. A MANERA DE CIERRE NO OBTURADO

Comenzamos estas páginas enunciando que nuestro principal propósito, al proponer las mismas, se orientaba a sistematizar algunas nociones teóricas vigentes en la disciplina en un intento por clarificar los roles, los alcances y las perspectivas de acción de los denominados *nuevos* actores internacionales, proponiendo, a la vez, un encuadre teórico–analítico para su abordaje y estudio.

Luego de un interesante derrotero, en el que analizamos cuestiones epistemológicas, teóricas, metodológicas y operativas sobre el tema tratado, llegamos al final de este trabajo con la profunda convicción de haber aportado nuevas aristas al debate. Esto quiere decir, en otras palabras, que los conceptos y argumentaciones por nosotros vertidas encarnan una invitación abierta a profundizarlas, discutir las, debatirlas y criticar las, ya que de esta manera –la única que la Ciencia reconoce - corresponderá a la reflexión colectiva brindarles, o no, la posibilidad concreta de fructificar en campo académico de las Relaciones Internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ARTÍCULOS EN DIARIOS Y REVISTAS

- Aguirre, M. (2006). Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización. En *Cuadernos de Trabajo N° 40. Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional*. Universidad del país vasco. Bilbao: Ediciones Universitarias
- Bolívar, A. (2001): «Globalización e identidades: (Des)territorialización de la cultura», en *Revista de educación, Número extraordinario*, pp. 265-288
- Cohen, S. (2005). Los Estados ante los "Nuevos Actores". *Revista de Revistas. N° 2 Setiembre. Ministère des Affaires Étrangères. París*, pp. 25-40
- Colacrai, M., & Zubelzú, G. (1994), Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalismo de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? *Serie Documentos de Trabajo N° 8. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR)*
- Comunidades Europeas. (30 de Julio de 1998). Reglamento (ce) N° 165/98 del Consejo del 17 de julio de 1998 sobre Cooperación Descentralizada. Diario Oficial del las Comunidades Europeas, p. 6
- Lawson, G. (2006), La imaginación sociológica desde la perspectiva histórica. *UAM-AEDRI. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 (Noviembre)*
- Rhi-Sausi, J. L. (1997). El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE). *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, pp. 47-58
- Salomón González, M. (2001). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'afers Internacionals N° 56*, pp. 7-52
- Vieira Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Revista Papel Político N° 18. Pontificia Universidad Javeriana*, pp. 235-290
- Wendt, A. (1999). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política del poder. *International Organization N° 46. Artículo traducido por Mayra Moro*, 46 (2), pp. 391-425

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Colacrai, M. (1991), Reflexiones en torno a la globalización: Espacios para la política y la acción de la sociedad civil. En Blando, O. y otros, *Desafíos del presente. Democracia y globalización en la Argentina* (pp. 117-126). Rosario: UNR Editora
- Losa, N. O. (1992). Autonomía Municipal. En Gómez, A., & Losa, N.O. (Edits.), *El municipio argentino* (pp. 25-28). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Mignolo, W. D. (2002). Colonialismo Global, Capitalismo y Hegemonía Epistémica. En VV.AA., *Indisciplinar las Ciencias Sociales. Capítulo 9* (pp. 215-244). México D.F: Siglo XXI Editores

- Palomeque, L. (1992), ¿Autarquía y Autonomía? en el proceso histórico del municipio argentino. En Gómez, A., & Losa, N.O. (Edits.), *El municipio argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Romero, M. del H. (2004), Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. En Godínez Zúñiga, V.M. & Romero, M. (Edits.), *Tejiendo lazos entre territorios : la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina* (pp. 19-51). Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona
- Smouts, M. C. (1998), Las mutaciones de la disciplina. En *Le nouvelles relations internationales. Pratiques et theories* (A. Sánchez Mugica, Trad.). París: Presses de Sciences Po.
- Strange, S. (1998), El Estado hueco. En Nasi, C. (Ed.), *Postmodernismo & Relaciones Internacionales* (pp. 147-168). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Bogotá
- Zuccherino, R. M. (1992), El Derecho Municipal en nuestro días. En Gómez, A., & Losa, N.O. (Edits.), *El municipio argentino* (pp. 11-17). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina

LIBROS

- Arenal, Celestino del (1984), *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos
- Ayllón Pino, B. (2004), *Las relaciones entre Brasil y España ponderadas desde la perspectiva de la política exterior brasileña (1979-2000)*. Tesis Doctoral. Director: José Ángel Sotillo Lorenzo. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Público y Relaciones Internacionales. Madrid: Edición de autor. ISBN: 84-699-2629-. Disponible en: <http://biblioteca.universia.net>
- Buzan, B., Jones, C., & Lithe, R. (1993), *The Logic of anarchy. Neorealism to Structural*. Nueva York: Columbia University Press
- CARI-PNUD. Zubelzú, Graciela (Coord.) (2004), *Provincias y Relaciones Internacionales. Primer Documento de Trabajo*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales", Buenos Aires
- Chavolla Sánchez, E. (2008), *Las Relaciones Internacionales de Jalisco en el sexenio 2001-2007*. Jalisco: Gobernación del Estado de Jalisco
- Cobino, M. (2006), Estado-Nación y Soberanía: entre el declive y la transformación. *Trabajos y ensayos N° 3 (Enero)*. *Publicación Electrónica del programa de doctorado Cooperación, Integración y Conflicto en la Sociedad Internacional Contemporánea*. Universidad del País Vasco, Disponible en: <http://www.zi.lp.ehu.es/revistadoctorado/03/Cobino.pdf>
- Cuervo, L. M. (2005), El falso espejo de la ciudad latinoamericana. *Publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Serie Gestión Pública. Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional - ILPES - Naciones Unidas – CEPAL
- García Cotarelo, R., & Blas Guerrero, A. (1987), *Teoría del Estado y Sistemas Políticos*. Madrid: UNED

- Gilpin, R. (2001). *Global political economy*. Pinceton: Pinceton University Press
- Jervis, R. (1976), *Perception and misperception in international politics*. Princeton, N.J: Princeton University Press
- Jover, J. M. (1999), *España en la Política Internacional, siglos XVIII-XX*. Madrid: Marcial Pons
- Keohane, R. O. (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Keohane, R., & Nye, J. (2002), *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: Editorial GEL
- Morgenthau, H. (1986 [1948]), *Política entre las naciones. La lucha por la paz y el poder*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Morin, E. (1999), *La caberza bien puesta*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Morin, E. (2005), *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa
- Natalizio, M. V. (2007), *La multicausalidad y la multidimensionalidad ed la acción internacional de los actores subnacionales argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Publicaciones del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm>
- Nye, J. S. (2003), *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus
- Pearce, J. (2006), ¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. En *Cuadernos de Trabajo N° 40. Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional. Universidad del país vasco*. Bilbao: Ediciones Universitarias
- Pérez, M. (2006), Organizaciones No Gubernamentales, características de otro actor en el tablero internacional. *Publicaciones del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)*. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm>
- Plasencia Vásquez, J. J. (S/D), *La integración intra regional. El caso del sur peruano y la provincia de Córdoba*. Tesis de Maestría. Maestría en RR. II. Director: Enrique Shaw, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Córdoba
- Poggi, G. (1997), *El desarrollo del Estado Moderno. Una introrucción sociológica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes
- Quijano, A. (2001), *Colonialidad del poder, globalización y democracia*. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento. URBANED
- Romero, J. L. (1986), *Latinoamérica, las ciudades y las ideas. Especialmente capítulos 1 y 2*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Rosecrane, R. (1987), *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial
- Rosenau, J. N. (1990), *Turbulences in world politics*. Pinceton: Pinceton University Press
- Waltz, K. (1988), *Teoría política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Weber, M. (1974), *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

Zapata Garesche, E. (2007), *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona: Ed. Diputación de Barcelona