



**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el Desarrollo y
la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Los gobiernos locales y/o subnacionales de América Latina y sus relaciones internacionales

Autor(es): Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto

Fuente: Latitud Sur N° 15, Año 2020. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326. (Impresa) ISSN 1850-3659.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). *Las opiniones y el contenido vertido en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.*

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y/O SUBNACIONALES DE AMÉRICA LATINA Y SUS RELACIONES INTERNACIONALES¹

*Paulino Ernesto Arellanes Jiménez*²

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA (MÉXICO)

Resumen

Hoy en día, en el contexto de la globalización, hablar de gobiernos locales y/o subnacionales y sus relaciones internacionales es abordar un tema complicado, puesto que posee muchas aristas: económicas, políticas, sociales, culturales y jurídicas, así como diferentes enfoques conceptuales y teóricos. En este artículo, se analizan las relaciones internacionales de los gobiernos locales o subnacionales de algunos países de Sudamérica, considerando los fundamentos constitucionales o reglamentarios que inciden en esas relaciones internacionales, especialmente, de los municipios o provincias. Se abordan sus nuevas competencias y atribuciones, de acuerdo con las siguientes categorías: paradiplomacia, cooperación internacional y, asociativismo.

Palabras clave

Gobiernos locales – gobiernos subnacionales – paradiplomacia – cooperación internacional – asociativismo

THE LOCAL AND / OR SUBNATIONAL GOVERNMENTS OF LATIN AMERICA AND THEIR INTERNATIONAL RELATIONS

Abstract

Today, in the context of globalization, to speak of local and / or subnational governments and their international relations is to tackle a complicated issue, since it has many aspects: economic, political, social, cultural, and legal, as well as different conceptual approaches and theoretical. This article analyzes the international relations of the local or subnational governments of some countries in South America, considering the constitutional or regulatory foundations that affect international relations, especially of the municipalities or provinces. Its new competencies and attributions are addressed, according to the following categories: paradiplomacy, international cooperation, and associativism.

¹ Fecha de recepción: 11/10/20. Fecha de aceptación: 28/01/21.

² Doctor en Relaciones Internacionales. Docente- investigador de tiempo completo, titular “C” en la Maestría de Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.

Keywords

Local governments – subnational governments – paradiplomacy – international cooperation – associativism

Introducción

En este siglo XXI, estamos rodeados y permeados de nuevos y renovados conceptos que explican las realidades políticas en las relaciones internacionales que rodean al Estado-nación, tanto en su interior, como fuera de sus fronteras. Así, por ejemplo, podemos mencionar en el interior: la descentralización, el federalismo, la gestión de los gobiernos locales, entre otros; y, en lo exterior (que corresponde a las relaciones internacionales): la ascendencia de la cooperación internacional, la paradiplomacia de grupos y asociaciones de gobiernos locales, la integración internacional de los gobiernos locales y la descentralización.

Cada concepto encuentra su propia lógica y dinamismo en la internacionalización y transnacionalización que se ha venido experimentando desde la década de los noventa del siglo XX, por parte de los municipios, cantones, comunidades, regiones y provincias -en todos los Estados del mundo. América Latina, según la división político-territorial de sus Estados que la componen y, en la reforma del Estado por la que han atravesado varios de ellos, así como la modernización de los mismos, por lo que han hecho a un lado el centralismo, lo vertical, el autoritarismo, las competencias exclusivas y las decisiones unilaterales, para dar paso precisamente a la descentralización, a las autonomías, a lo horizontal, a las decisiones mancomunadas, a las nuevas relaciones intergubernamentales, transgubernamentales, etc.

Por eso, este artículo analiza dichos conceptos en los diferentes Estados escogidos como ejemplo, cuyas experiencias de gobiernos locales (llámense provincias, municipios o municipalidades), al ser la parte político-territorial más socorrida, ha salido a la superficie que por obra y gracia de la reforma del Estado y la transnacionalización -vía globalización, llevan a cabo sus relaciones internacionales.

Por otro lado, la dinámica que los gobiernos locales están realizando y la fuerza centrífuga que la globalización genera, ha ido creando una nueva y constante forma de actuar e interactuar de esos gobiernos locales en sus relaciones internacionales. Así, podemos mencionar, la integración internacional y regional, la paradiplomacia, la descentralización y cooperación internacional y, todos ellos confluyen en las relaciones internacionales.

Los conceptos permean, se entrecruzan y se complementan en la realidad de cada uno de los países, en donde se ha rescatado y analizado cada gobierno local, especialmente los municipios. A nivel “interméstico”, los problemas internos de los Estados se han transnacionalizado, de manera que en la actualidad los problemas locales se han convertido en globales; así, el desempleo, la inseguridad, la contaminación, el hambre, la educación, han dejado de ser problemas locales para convertirse en cuestiones globales.

“Como contrapartida, al menos formal e institucionalmente, los gobiernos locales deben afrontar esta agenda globalizada con los mismos instrumentos y recursos que

disponían cuando su acción se limitaba a los servicios públicos esenciales, siendo locales igual que antes”. (Bauman, 2003 citado por Bilbao de Terk, 2008:188)

Los gobiernos locales se transnacionalizan y también se regionalizan como un paso inmediato para relacionarse con gobiernos locales cercanos, colindantes, fronterizos, o bien producto de las integraciones regionales que experimentan sus países; ejemplo concreto son las relaciones transfronterizas de los condados de los Estados del sur de Estados Unidos con municipios de los Estados del norte de México. Las tendencias a la integración internacional de los gobiernos locales es un proceso que se encuentra en pleno desarrollo, por lo cual resulta propio de una investigación marcar tendencias y características de este modo de insertarse en las relaciones internacionales. La integración de los gobiernos locales puede definirse como:

“(…) la formación de una comunidad política por unión de dos o más unidades políticas, esta puede situarse a diferentes niveles: nacional, entre comunidades de una misma nación, entre diversas unidades estatales o finalmente a nivel mundial”. (Bilbao de Terk 2008:179, 180)

Aun así, es necesario tomar en cuenta lo que expresa Bilbao de Terk:

“No podría decirse que en el nivel de los gobiernos locales se haya formado una comunidad política como la que supone Del Arenal, pero lo cierto es que se establecen relaciones y compromisos de poder que, sin formar una nueva comunidad política en el sentido tradicional (facultad reservada por otra parte a los Estados–Nación), establecen un modo novedoso de integración e inserción en la sociedad internacional” (Bilbao 2006, citado en Fernández Alles y Trocello:180).

En este artículo es relevante conocer algunos conceptos clave, antes de analizar los diferentes Estados escogidos, en los cuales sus gobiernos locales se abren a las relaciones internacionales. Seguidamente, se hace una descripción de los mecanismos mayormente privilegiados en cada uno de esos Estados escogidos, como: paradiplomacia, cooperación internacional y, asociativismo. Finalmente, se vuelcan algunas conclusiones.

Conceptos clave para entender la apertura de los gobiernos locales

Descentralización

Un concepto que ha venido a enriquecer el tema de los gobiernos locales es la descentralización, que tiene varias vertientes y orígenes: la modernización del Estado, la reforma del Estado, la globalización o bien, por las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial, para que los Estados en sus gobiernos locales puedan gozar de financiamientos para sus planes y programas de desarrollo. Entre sus múltiples manifestaciones, la globalización ha producido la modificación del espacio local a partir de una nueva articulación de la relación espacio-tiempo.

Raczynski (2001, citado por Bilbao de Terk, 2008: 180) considera que los gobiernos locales en nuestros tiempos no se dedican solamente a construir infraestructura y administrar los servicios urbanos, sino que han comenzado a ocuparse de la recomposición del tejido económico social, han recuperado funciones, capacidades, atribuciones y competencias -en particular, en aquellas sociedades afectadas por la retracción del Estado y la instalación de la lógica predominante del mercado.

Dos elementos confluyen en este proceso de cambio: la reformulación de los roles estatales, en su función de descentralización, y los efectos de los procesos de globalización -que a su vez influyen en la reforma del Estado, en varios países de América Latina. “Es así que se observan, a lo ancho y a lo largo de América Latina sendos procesos de modernización y descentralización del Estado” (Raczynski, 2001, citado por Bilbao de Terk, 2008:180).

Integración regional

Con respecto a la integración regional, esto es, a los procesos de integración “desde arriba” se han sumado los procesos de integración “desde abajo”, hace saber Rhi-Sausi (2013: 263). Efectivamente, las tendencias a la integración internacional de los gobiernos locales es un proceso que se encuentra en pleno desarrollo, por lo cual, son muchas y variadas las formas de insertarse³ en las relaciones internacionales de los gobiernos locales, como se verá al analizar las acciones, compromisos e interacciones en los diferentes Estados de América Latina. Señalamos aquí las que nos parecen congruentes con los términos planteados en este trabajo, abierto a nuevas profundizaciones, como abierto se encuentra el proceso que estudiamos. Arenal (1996, citado por Bilbao de Terk 2008: 179, 180) considera que:

(...) si se define la integración como ‘la formación de una comunidad política por unión de dos o más unidades políticas’, esta puede situarse a diferentes niveles: nacional, entre comunidades de una misma nación, entre diversas unidades estatales o finalmente a nivel mundial.

Paradiplomacia

Es un concepto muy socorrido en nuestros días por los académicos y especialistas en Relaciones Internacionales, para poder explicar las relaciones internacionales que los gobiernos locales y/o subnacionales realizan como algo semejante a la diplomacia, o bien, como mecanismo o nueva forma de relacionarse con sus homólogos a nivel internacional. Sin embargo, no son necesariamente política exterior, ya que el consenso indica que este concepto y relacionamiento internacional es propio del Estado. Por lo que, en la descentralización, en la paradiplomacia y en la cooperación internacional actúan los gobiernos subnacionales que, en forma precisa y constante, llamamos gobiernos locales.

Por su parte, los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas que, relacionados con la paradiplomacia, involucran la participación internacional de las unidades subnacionales, a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza transfronteriza estimulan el papel creciente de la paradiplomacia.

Los especialistas de las relaciones internacionales encontraron en el término paradiplomacia el marco conceptual para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de los municipios y otras unidades subestatales.

“La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos

³ Aquí el término *insertarse* puede significar adherirse a lo que otros han creado y (/o) construido, es decir, acogerse a lo establecido por las estructuras creadas por los actores internacionales de la globalización; aunque por razones del principio de necesidad, los gobiernos locales o subnacionales tienden a salir para relacionarse en todos los aspectos de su vida social y económica con los actores de fuera del Estado-nación.

permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (Cornago, 2010 citado por Rhi-Sausi 2013: 262, 263).

Por otro lado, la paradiplomacia puede verse como una suerte de democratización de la política exterior, al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado. Por ello, algunos autores han usado otros sinónimos como diplomacia descentralizada (Cfr. Aguirre Zabala, 2001).

Con respecto a la relación de la globalización como proceso y la paradiplomacia como mecanismo, podemos afirmar que ambos se entrecruzan y propician el uso de instrumentos de los gobiernos locales y los motiva a negociar sus asuntos, problemas y e intereses específicos. Así también, los procesos de integración y cooperación, conceptos relacionados y vinculados al desarrollo local, plantean una importante cantidad de cuestiones no contempladas en los marcos teóricos y jurídicos tradicionales de las Relaciones internacionales.

Si bien hemos afirmado que la paradiplomacia es un concepto que trata de asemejar a la diplomacia tradicional de los Estados, sin embargo, en la medida que también está amarrada a ciertos requisitos y exigencias que el Estado mismo le impone, entonces los gobiernos locales con frecuencia van más allá, a partir de sus posiciones y necesidades, por lo que también es llamado posdiplomacia (como una crítica a la paradiplomacia que, para algunos Estados, se sujeta a ciertas reglas y/o normas; por ejemplo, en México los llamados acuerdos interinstitucionales).

Lo cierto es que los municipios han sumado la dimensión internacional a la variedad de nuevas funciones que han debido asumir en el marco del proceso de transformaciones operadas en el Estado-nación, concomitante al proceso de globalización.

Cooperación internacional

Este concepto aparece como el mecanismo más frecuentemente utilizado en las relaciones internacionales, tanto por los Estados como por los gobiernos subnacionales de esos Estados. La cooperación internacional, ya se dé entre los Estados o bien, entre los organismos internacionales y los Estados, o bien, entre entes particulares y organismos internacionales, es un instrumento y técnica que ayuda a compartir, interactuar y cubrir necesidades de aquellas entidades involucradas. Para los Estados latinoamericanos es un instrumento bastante socorrido para lograr ciertos objetivos y metas, como es el caso para los gobiernos locales y/o subnacionales.

A través de la cooperación internacional los gobiernos locales (municipios, provincias, comunidades, etc.) han logrado avances en diferentes tópicos de acuerdo con sus intereses y necesidades que, al fin del día, son parte de los intereses nacionales. De manera que, la cooperación internacional abarca lo científico, tecnológico, educativo, cultural, los apoyos financieros, las ayudas para la salud, el bienestar de la población, para crear infraestructura, en fin, comprende gran parte de temas en los cuales los gobiernos locales tienen presencia.

Por todo lo anterior, en este artículo se trata de describir las relaciones internacionales de algunos países latinoamericanos. Así pues, se presentan referencias a los gobiernos locales de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y sus relaciones internacionales.

Metodológicamente, el estudio de cada uno de esos Estados se cifra en dos puntos fundamentales: 1) la Constitución Política de cada Estado para analizar en qué capítulo, artículo o fracción se localiza alguna atribución o competencia en relaciones internacionales que le faculte dicha Constitución (en esta parte para ser precisos se retoman artículos completos de las constituciones de cada país, en los cuales se hace mención de la participación legal e involucramiento constitución); 2) Leyes locales, llámese Ley Orgánica de los Municipios, o algo parecido como podría ser reglamentos, normas extraídas de las asociaciones municipales, etc., para extraer lo que de reglamentario poseen esos gobiernos locales (provincias, municipios) con respecto a sus relaciones internacionales, para realizar esa transnacionalización -ya sea por las transformaciones internas y el ímpetu hacia el exterior vía cooperación internacional, paradiplomacia o, simplemente, relaciones internacionales de los gobiernos locales o subnacionales.

Ejemplos de las relaciones internacionales de gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador

Argentina

En el caso de Argentina, hay que hacer a un lado que Argentina ha experimentado la reforma del Estado, donde la descentralización del gobierno central ha tenido algunas evidencias. En la Argentina, este proceso de descentralización ha seguido la misma orientación que en otros países de América Latina y se enmarca en programas de modernización estatal patrocinados por las entidades multilaterales de crédito, con un fuerte énfasis en la redefinición de los roles tradicionales del municipio.

Respecto al caso argentino, habría que aclarar que existe una relación un tanto ambigua entre provincia y municipio⁴. En este sentido Iturburu (2000) explica que:

En la República Argentina, las jurisdicciones nacionales y provinciales también contribuyeron a modificar sustancialmente la realidad municipal. La estabilización económica, los profundos procesos descentralizadores encarados por el gobierno central y la reforma constitucional, han contribuido a la revitalización de la instancia local como depositaria de las expectativas de la población y receptora de la protesta ciudadana.

⁴ En Argentina la diferencia entre provincia y municipio consiste en el alcance de la denominación; municipio depende básicamente de la localización geográfica porque cada provincia en Argentina, a través de su constitución define por sí misma qué debe entenderse por municipio. Ello genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única, comprensiva de todos los municipios del país. Se considera municipio al conjunto de población que, contando con un gobierno propio, dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico. Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, en virtud de que así lo establecen las constituciones provinciales

Asimismo, Gagliardini (s/f) establece la siguiente diferencia entre municipio y provincia en Argentina:

Desde una perspectiva jurídico-política, el municipio es el conjunto de instituciones públicas que constituyen el gobierno local. Desde una perspectiva sociopolítica y cultural, el municipio es un asentamiento humano.

En este artículo, solamente nos referimos a las provincias, por lo que, las relaciones internacionales de las provincias *argentinas se han dirigido más por la cooperación* que por la paradiplomacia. Esta situación es reconocida a nivel constitucional, en el Artículo 124, que establece: *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.* También, del artículo 125, se desprende que los gobiernos locales de Argentina pueden celebrar tratados parciales según sus necesidades, sus propios fines y dentro de sus competencias, pero siempre con conocimiento del Congreso Federal para de esta manera no contravenir el pacto federal. *Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.*

Bolivia

En el caso de Bolivia, el proceso de descentralización se constituye, sin lugar a duda, en una de las más importantes reformas estatales aplicadas en la *gestión de apoyos financieros* vía cooperación internacional para los gobiernos municipales; esos procesos tomaron una fuerza política para la mejora en los tiempos del presidente Evo Morales (2006- 2019).

La reconstitución del Estado Plurinacional se inspiró en un elemento axiológico fuerte: *Vivir Bien como principio y como fin.* Esta concepción comporta en términos ideológicos una visión de país basada en la recuperación de la identidad cultural, la preexistencia colonial de naciones y pueblos indígenas, conocimientos y saberes ancestrales. *Asimismo, una política de soberanía internacional y de dignidad nacional;* un nuevo modelo de desarrollo económico y de recuperación de la propiedad sobre los recursos naturales por parte del pueblo y el control estatal en toda la cadena productiva; la sustitución de la acumulación individual de capital por el desarrollo integral de la persona en equilibrio y armonía con la naturaleza y el medio ambiente en una convivencia civilizada. Implicó también una unidad dual entre la parcialidad occidental y la parcialidad indígena y entre sistemas multicivilizatorios complementarios.

Para comprender mejor las relaciones internacionales de Bolivia, es necesario a su vez comprender el espíritu de autodeterminación de los pueblos. En Bolivia, la libre determinación para los pueblos originarios y pueblos indígenas,

“Expresa el derecho fundamental de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de definir la organización de su existencia. La forma en la que se expresa es precisamente la autonomía indígena, que el Estado Unitario Plurinacional reconoce y promueve. El concepto de autodeterminación en la actualidad, en Bolivia y en

América Latina, está ligado al de autonomía y libre determinación” (Delgado Burgoa, 2010:198).

Brasil

Tanto el gobierno Lula (2003-2011), como el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), apostaron por la cooperación como un instrumento de su política exterior, en su versión de “soft power”, es decir, como manifestación “blanda” de su proyección internacional. Ello permitió al país ampliar su capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses en otros países en desarrollo, a partir de un ejercicio de “atracción positiva”, basado en tres fuentes principales: valores políticos, cultura y política exterior.

En esta óptica, la cooperación brasileña fue funcional a las estrategias de inserción internacional diseñadas por Itamaraty y por la Presidencia de la República. Su ejecución se realizó por más de 100 instituciones federales y algunas del sector privado. Sin embargo, habría que reconocer que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty), tradicionalmente muy celoso de la conducción de la política externa del País, amparado en el monopolio jurídico-constitucional de la Unión en las relaciones exteriores, pasó a reconocer a partir de los años 90 la progresiva intensidad de flujos internacionales de actores subnacionales, públicos y privados. La formalización de este reconocimiento se dio bajo la creación, en 1997, de un órgano llamado Asesoría de Relaciones Federativas (ARF), vinculado directamente al Gabinete de la Cancillería.

La expresión diplomacia federativa fue adoptada por Itamaraty para tratar de este fenómeno que internacionalmente se titula paradiplomacia, cuya existencia ya es clasificada como una de las formas de diplomacia estatal, y añadiríamos, además municipal. Brasil, en su Constitución Política, se define como una República Federal, y en los siguientes artículos se rescatan aquellos elementos que tienen que ver con la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales; de manera concreta, en el Capítulo IV de la Constitución, el artículo 29 expresa que, el Municipio se regirá por una ley orgánica, y, en el artículo 30, aunque no hace referencia a las relaciones internacionales, sin embargo, en la fracción 1 expresa: *legislar sobre asuntos de interés local*; y en la fracción II, nos dice: *suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese*⁵; de donde se podrían desprender los intereses locales del municipio y lo suplementario de la ley constitucional para favorecer al municipio, lo que significa que habría que ir a leyes secundarias en Brasil.

Colombia

La descentralización fue parte vital de la reforma del Estado y benefició a los municipios, es decir, se dirigió a fortalecer a los gobiernos municipales y, de manera subsidiaria y transitoria, a las instancias departamentales. Aunque en Colombia ha perdurado un sistema unitario, aun así, las nuevas experiencias de gestión local no hubieran sido posibles ni se pueden entender fuera del contexto de los procesos de democratización del sistema político, apertura económica, modernización del Estado y descentralización municipal que se vive desde la década pasada.

⁵ *Constitución de Brasil*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/7.pdf> Consultado el 20 de marzo de 2015

La cooperación internacional ha sido central para las relaciones internacionales de los municipios como gobiernos locales, y es un mecanismo de articulación creado a través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. Además, el Estado está al frente del tema bajo la tutela de Acción Social (AS), en todo lo concerniente a asistencia, ayuda, financiación, préstamos o contratación provenientes de la cooperación.

En la Constitución colombiana, existen normas y artículos que permiten analizar el campo de acción de los entes departamentales y municipales en dicha materia que, con acierto, podrían contribuir para desarrollar una mejor administración pública. La Secretaría de Gobierno y de Cooperación Internacional, sería la instancia local por parte de los entes municipales que debe tener una capacidad de acción mucho más poderosa que los entes de carácter nacional; por lo que, la cooperación dejaría de ser un campo subsidiario de la administración local, pasando a ser un campo palpable y visible de la administración municipal. Esta Secretaría tendría la capacidad de moverse internacionalmente, con el ánimo de acercar las directrices municipales en dicha área con las que se ofrecen en el exterior. Dejando la labor del alcalde a una acción más directa con la localidad, y menos demostrativa a través de actos e inauguraciones. Es decir, mientras que la Secretaría gestiona en el exterior, *el alcalde debe preparar la casa para recibir la visita de los interesados o convocados para hacer parte de la gestión municipal descentralizada*, con el concurso de la cooperación internacional. Debe haber suma claridad en cuanto al papel del alcalde y del secretario de gobierno para que los mal acostumbrados celos políticos no opaquen la labor de ambos por el hecho de figurar. Como expresa Gutiérrez (2011), no hay que caer en duplicidades o ambigüedades a la hora de hacer gestión regional.

Chile

Se distingue por el asociativismo, ya que la asociatividad municipal constituye un instrumento privilegiado para facilitar y mejorar la gestión local. Es una herramienta de fortalecimiento municipal que permite lograr una gestión más adecuada, más eficiente, con mayor cobertura, y presta más satisfacción a los problemas, reconociendo problemáticas comunes. Es relevante porque no sólo resuelve dificultades técnicas o sectoriales, sino que permite articulaciones políticas o institucionales y, promueve la integración territorial. Un ejemplo destacado lo constituye la experiencia desarrollada por la Asociación Chilena de Municipalidades. El Asociativismo como instrumento municipal, debe encauzar, en primer lugar, el mejoramiento interno del municipio, acción necesaria ante cualquier iniciativa de asociación, para estar en condiciones estructurales y organizacionales óptimas para asumir individual y colectivamente mayores desafíos en las relaciones internacionales de los gobiernos locales en Chile.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte. La participación municipal en ellas se regirá por la ley orgánica constitucional respectiva. Las municipalidades también podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley. *La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia.*⁶

Ecuador

La cooperación internacional se enmarca tanto en documentos jurídicos internacionales que definen principios orientadores y, en las propias normas nacionales del Ecuador -que establecen un sistema de atribución de competencias en los territorios, al menos hasta el gobierno de Rafael Correa (2007-2017).

En cuanto a la Constitución ecuatoriana se contempla la autonomía de los gobiernos y territorios subnacionales; en su artículo 18, expresa: *Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales*, idea que está suscripta en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículo 36 1. “Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras (OIT)”.

En el artículo 57 se expresa lo siguiente: *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.*⁷

Lo anterior queda complementado por: *El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, que integra la normativa de los Gobiernos Autónomos descentralizados y desarrolla el ordenamiento jurídico establecido en la Constitución en *el artículo 131*

“Los gobiernos autónomos descentralizados *podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional* y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad,

⁶ *Constitución de Chile*. Todas las anotaciones específicas que se refieren en la Constitución en diferentes artículos, para propósito de este trabajo se ponen en letras cursivas.

⁷ *Constitución de Ecuador. Las cursivas son mías.*

oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional.

Conclusiones

La cooperación internacional, la paradiplomacia y el asociativismo utilizados por los gobiernos locales o subnacionales dan muestra de que, en la región latinoamericana, los Estados Nacionales han transferido competencias y atribuciones a las administraciones locales, tanto provinciales como municipales. El argumento es que estos se transformen en actores y promotores más activos del desarrollo social y económico en sus territorios, a través de la descentralización.

Si bien es cierto que, las relaciones internacionales abarcan un abanico muy amplio de temas y, en una visión neorrelista ya no sólo es el Estado, como unidad política, el único actor que se encarga de las relaciones internacionales, no hay que confundir con la política exterior, que sí es propio de los Estados-nación. Por necesidad y, por la apertura de las fronteras nacionales provocada por las regionalizaciones y la globalización, ahora los gobiernos locales y subnacionales -municipios, provincias, cantones, condados, etc., se han abierto a las relaciones internacionales.

Los gobiernos locales han logrado ocupar un espacio en el ámbito internacional, en donde los procesos de integración regional, así como la globalización de más amplio espectro, han apoyado a que esos gobiernos locales salgan a la superficie de sus Estados para insertarse en las relaciones internacionales con más fuerza. En este sentido, la descentralización aparece en América Latina como el resultado de la concurrencia de una multiplicidad de factores, todos ellos presentes en el complejo debate acerca de cuáles deben ser las nuevas funciones y, conjuntamente, las nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

Cada país de América latina, como se vio en los casos analizados de Sudamérica, ha privilegiado ciertos mecanismos -como la cooperación internacional o la paradiplomacia, para llevar a cabo sus relaciones internacionales y, a través de la descentralización, han logrado regresar o bien otorgar a los gobiernos locales o subnacionales competencias o atribuciones, que también les permitan realizar sus propias relaciones internacionales.

Bibliografía

Aldecoa, Francisco y Keating Michel (eds.) (2000). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las regiones*, Barcelona, Marcial Pons;

Arenal, Celestino del (1996). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos;

Bauman, Zygmunt (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI;

Bilbao de Terk, Miriam (2006). “Ciudades y gobiernos locales. Cuestiones sobre la cultura política y las formas territoriales–institucionales en los procesos de globalización”. Ponencia en el VII Congreso Nacional sobre Democracia. Los desafíos del siglo XXI en América Latina. Democracia, Desarrollo e Integración. Mesa Cultura Política. Rosario, Argentina;

_____ (2008). “Espacios de Antigüedad en el ejercicio del poder estatal. Las Relaciones internacionales de los municipios. Los casos de Argentina y Chile”, en Fernández Alles, José Joaquín y Trocello, Gloria. *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local. Bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales*. Valencia: Tirant lo Blanch;

Constitución Federal de Brasil (1988). Cámara de Diputados. (On Line) Recuperada el 14 de enero de 2021 en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/public/paises/braconst.htm>;

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010). On Line. Recuperado el 14 de enero de 2021 de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf;

Constitución Política de la República de Chile (1980). On Line. Recuperado el 14 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=76752>;

Constitución del Ecuador (2008). On Line. Recuperada el 14 de enero de 2021 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>;

Constitución de la Nación Argentina (2008). *Título Segundo. Gobiernos de provincia*. Argentina: Libros del Llano;

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). On Line. Recuperada el 14 de enero de 2021 de <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/titulo-iv/capitulo-i/#articulo-153>;

Constitución Política del Perú (1993). On Line. Recuperada el 14 de enero de 2021 de <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>;

Cornago, Noé (2010). “La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción” en L. Maira (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal;

Delgado Burgoa, Rebeca E. (2010). “Algunas reflexiones sobre la Constitución Política del Estado” en Chivi Vargas, Idón Moisés (coord.). *Bolivia. Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia;

Fernández Alles, José Joaquín y Trocello, Gloria (2008). *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local. Bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales*. Valencia: Tirant lo Blanch;

García Belaúnde, Domingo (2003). “Estado y municipio en el Perú” en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. On Line. Recuperado el 14 de enero de 2021 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3596/3356>. pp. 397-416;

Gagliardini Graciela Ana. El Municipio y sus funciones. CPN http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/GAGLIARDINI_GRA CIELA.pdf S/F

Gutiérrez Ossa, Jahir Alexander. (2011). “Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia” en Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 6. no. 2. (On Line). Recuperado el 14 de enero de 2021 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200004&lng=en&tlng=. pp. 63-88;

Iturburu, Mónica Silvana. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° edición). S/F Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigaciones INAP Instituto Nacional de la Administración Pública Municipios Argentinos http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf S/F

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (eds.) (2001). *Descentralización. Nudos Críticos*. Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN);

Rhi-Sausi, José Luis y Nahuel Oddone (2013). “Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina” en Investigación & Desarrollo. vol. 21. no. 1. (On Line). Recuperado el 14 de enero de 2021 de <http://www.scielo.org.co/pdf/indes/v21n1/v21n1a11.pdf>. pp. 58-285;

Salazar, Gabriel y Julio Pinto (1999). Historia contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad, ciudadanía. Santiago de Chile, Ediciones LOM;