

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
**Integración y Cooperación
Internacional**

N°22

Enero | Junio 2016

Publicación Semestral



www.cerir.com.ar



Revista Integración y Cooperación Internacional

N°22

Enero | Junio 2016

LaRevista

Publicación semestral de la Maestría
en Integración y Cooperación Internacional
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales
de Rosario (CERIR)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301
2000 Rosario, República Argentina
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

Directora: Magíster Marta Graciela Cabeza
Editora: Magíster Lidia Virginia Gatti

Consejo de redacción:

Dra. Miryam Colacrai
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Rafael Domínguez Martín
Universidad de Cantabria, España

Dr. Danu A. Fabre Platas
Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández
Simon Fraser University, Canadá

Dr. Carlos Juárez Centeno
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Hugo Rogelio Suppo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek
Universidad Alberto Hurtado, Chile

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad
de sus autores y no reflejan necesariamente
la opinión de los editores de la Revista.





Sumario

04 Editorial

05

Artículos

*Paradiplomacia
de gobiernos no centrales:
estudio de caso sobre Paraná y
Concordia, Provincia de Entre
Ríos, Argentina*

por Daniel Ippolito

22

Comentarios

*Italia y la Unión Europea:
temas de agenda y rediseño de
estrategias*

por Marta Graciela Cabeza

29

Reseñas

*Enhancing Management Practices
in South-South and Triangular
Cooperation. Study on Country-Led
Practices*

por Iván Alejandro Trujillo Acosta

32

*La Tributación en los Países Integrantes
del MERCOSUR ante una nueva realidad
Globalización, integración regional y
crecimiento de las competencias de los
gobiernos subnacionales*

por Estefanía Bianchi



Editorial

Presentamos un nuevo número de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* compartiendo un importante logro que redundará en la calidad y la persistencia de este esfuerzo editorial: la incorporación de nuestra Revista en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Se trata de un repositorio académico abierto que se propone compartir y difundir la actividad de enseñanza y aprendizaje de profesores, graduados e investigadores de la UNR. Esta inclusión mejora la visibilidad e impacto del material incluido en la Revista, ayudándonos en esta empresa editorial que hemos emprendido hace ya casi seis años. La gestión de las tecnologías de difusión será siempre una actividad muy ligada a la estrategia institucional implementada. La intención de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, también por medio de su Revista, es extender sus actividades a través de la web llegando así a un público más numeroso, más formado y más actualizado. La incorporación al RePHipUNR constituye un gran paso hacia ese objetivo.

En este número, en la sección **Artículos**, proponemos un trabajo del Magister Daniel Ippolito sobre la actividad paradiplomática de las ciudades de Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos (Argentina) durante el periodo 2008-2015, partiendo de un análisis institucional hacia un abordaje empírico. Se estudian las visiones, las acciones y la diversificación de los ámbitos de actuación para evaluar el accionar internacional de las ciudades objeto de estudio concluyendo que Concordia resultó ser más efectiva y sobresaliente que Paraná.

En la sección **Comentarios** contamos con una presentación a cargo de la Magister Marta Cabeza, sobre la situación política interna en la República Italiana y su vinculación con la política regional dentro de la Unión Europea. Se analiza en el trabajo la necesidad de coordinar las políticas internas - reformas sociales, políticas y económicas - con las políticas comunitarias.

Por último, este número incluye dos **Reseñas**. En primer lugar, la obra *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation. Study on Country-Led Practices* de Karin Vazquez. Agradecemos la gentileza de Iván Alejandro Trujillo Acosta, Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, por colaborar con este material, tan interesante y relevante para nuestro campo de estudio.

En segundo lugar, Estefanía Bianchi reseña el libro publicado por José María Vitta *La tributación en los países integrantes del MERCOSUR ante una nueva realidad. Globalización, integración regional y crecimiento de las competencias de los gobiernos subnacionales*, fruto de la tesis final presentada por el autor en nuestra Maestría.

Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina*

por Daniel Ippolito**

• Resumen

En este artículo se estudia la paradiplomacia de Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos (Argentina) durante el periodo 2008-2015, partiendo de un análisis institucional hacia un abordaje empírico. De carácter eminentemente cualitativa, la investigación concluye que si bien ninguna de las dos ciudades planificó estratégicamente su actividad paradiplomática, Concordia resultó ser más sobresaliente y efectiva. Ello se evidencia no solo en un mayor número de acciones y diversificación de ámbitos de actuación, sino también en la existencia de una oficina de Relaciones Internacionales y en una visión orientada hacia el desarrollo local por parte de la dirigencia política.

■ Palabras Clave

Paradiplomacia - ciudades - Paraná - Concordia

Inglés | English

Paradiplomatic activity of Paraná and Concordia, Entre Ríos Province, Argentina, 2008-2015

• Abstract

This article studies the paradiplomacy of Paraná and Concordia cities in Entre Ríos Province, Argentina between 2008 and 2015; it offers both an institutional approach and an empirical analysis based on qualitative methods. The survey concludes that despite the absence of strategic city planning Concordia was more active and effective than Paraná in its internationalization efforts. A municipal bureau for international relations in addition to a local development vision of municipal authorities highly contributed to these results.

■ Key words

Paradiplomacy - cities - Paraná - Concordia

*Artículo derivado de una investigación realizada en el Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social de la Universidad Católica Argentina Sede Paraná y de los estudios doctorales del autor.

** Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Argentina); Master of Public & International Affairs (University of Pittsburgh, EE.UU.); Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo (Universidad de Cantabria, España); Doctorando en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Ha sido becario de la Comisión Fulbright y de la Fundación Carolina, actualmente es becario Doctoral CONICET. Docente e investigador en Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Autónoma de Entre Ríos y Universidad Católica Argentina. email: daniel.ippolito@fulbrightmail.org



Introducción

Paradiplomacia es una dimensión de las relaciones internacionales contemporáneas que tiene por grandes protagonistas a los llamados gobiernos no centrales (GNC). Como lo sintetiza Cornago (1999) se trata de «la implicación de los GNC en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales» (Cornago, 1999).

En Argentina tales contactos se producen a partir de una relación complementaria y colaborativa con el Estado nacional (Russell, 2010; Colacrai, 2013), situación que posibilita compartir parte del núcleo blando¹ de la política exterior, es decir en situaciones donde no se ejerce soberanía. Involucrando a distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) dicha relación se produce en un marco constitucional y legal que reconoce facultades para la internacionalización de los municipios, en este caso Paraná y Concordia.

En la Academia suelen primar investigaciones centradas mayormente en Provincias, grandes aglomerados urbanos y ciudades metropolitanas, frente a lo cual es importante no perder de vista el desempeño de ciudades de menor tamaño. Se precisa contar con un panorama más amplio que logre captar las características y modalidades que desarrollan unidades de análisis en distintos territorios. Un problema que se presenta *a priori* es la ausencia de una metodología precisa, consolidada, universalmente válida y aplicable para ciudades situadas en distintos contextos. De allí la pregunta ¿qué formas o modalidades adquiere la gestión paradiplomática de un municipio de la provincia de Entre Ríos? E inherente a ello ¿qué factores del orden nacional y provincial catalizan su mayor o menor dinamismo? ¿Hasta qué punto incide que un municipio cuente con una oficina de Relaciones Internacionales, y órganos con competencias en la materia, sobre su proceso de internacionalización?

El objetivo general de la investigación es examinar la actividad paradiplomática de Paraná y Concordia durante

el periodo 2008-2015. Como objetivos específicos se ha propuesto: a) sistematizar las acciones a partir de un modelo simple que clasifique las observaciones halladas; b) reconocer la estructura institucional de cada municipio y normativa que prescribe competencias internacionales para los distintos órganos de gobierno; c) analizar el desempeño y desafíos de cada ciudad a partir de la evidencia hallada.

La investigación representa un punto de partida para examinar acciones en los restantes municipios de la Provincia de manera que permitan ensayar comparaciones de mayor complejidad, incluyendo análisis de resultados o efectos sobre el desarrollo territorial. El recorte temporal es definido por la reforma de la Constitución Provincial (CP), que en el año 2008 reconoció facultades a gobiernos locales para proyectarse en el orden internacional. Además este segmento temporal permite abordar dos mandatos de gobierno de cuatro años cada uno² prácticamente en su totalidad.

En la siguiente sección se detalla la metodología, en la segunda los antecedentes y el marco teórico; la tercera sección revisita el concepto de paradiplomacia y su aplicación a los casos estudiados; la cuarta ofrece un breve panorama de los aspectos formales de las relaciones internacionales de cada municipio; la quinta presentan los resultados; la sexta la discusión y finalmente las conclusiones.

1. Métodos

Es aún insuficiente el desarrollo metodológico alcanzado en los estudios sobre paradiplomacia. Dicho esto cabe preguntarse de qué se compone la actividad paradiplomática y cómo podemos estudiarla, lo que nos lleva a proponer una descomposición de la variable (ver TABLA1) en tres grandes dimensiones. Sería ideal trascender una mirada **cuantitativa** para incluir categorías de análisis aún más sofisticadas como por ejemplo la **intensidad** de una acción. Ello nos conduciría a la construcción de una escala ordinal que denote diferentes niveles: alta, mediana y baja intensidad, por ejemplo. ¿Qué significa esto? Para simplificar diremos que puede ser entendido en términos

1. Véase Drnas de Clément, Z. (2010), «Aspectos internacionales de la participación de los poderes locales en los procesos de integración», en Martín López, M. A.; Oddone, C. N. (coord.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/6b6df58a7192ccb2bfadda912d4ea7d0lasciudadesylospoderslocalesenlasrelacionesinternacionales.pdf>, p. 244

2. El Intendente Gustavo Bordet del partido Frente para la Victoria gobernó la ciudad de Concordia en dos periodos consecutivos (2007-2011; 2011-2015). Paraná fue gobernada por José Carlos Halle durante 2007-2011 siendo sucedido por Blanca Osuna del Frente para la Victoria (2011-2015).



de resultados o impactos sobre el desarrollo territorial, desafío que aún afronta la comunidad científica y que no representa un objetivo de la presente investigación.

En este estudio el foco está puesto sobre la naturaleza (composición) y comportamiento «aislado» de la variable, basándose en un **modelo simple** pensado en función de una sistematización de información y datos que ofrece la realidad. Para ello el estudio se ha nutrido de contribuciones metodológicas de García Segura (1996), Fronzaglia (2005), De Marsiglio (2006), Schiavon (2010), Zubezú (2008), y Calvento (2014). Este modelo permitió analizar 49 observaciones por el método inductivo, habiéndose identificado acciones en medios gráficos y digitales del ámbito local, oficiales y no oficiales; accediendo a informes, gacetillas de prensa y boletines. Las entrevistas a informantes privilegiados contribuyeron posteriormente a

corregir información y a considerar otros factores potencialmente incidentes.

Indagar la normativa municipal requirió analizar ordenanzas y decretos que fijan las respectivas reglamentaciones orgánicas que se obtuvieron de los digestos municipales electrónicos en línea, con información primaria sujeta a corroboración y completada mediante entrevistas a funcionarios. Culminada esta tarea, se evaluó la adecuación y nivel de incidencia sobre la actividad paradiplomática, lo que permitió contrastar aspectos teóricos y formales-legales con los hechos observados.

Las dimensiones son aquí definidas como los campos de acción paradiplomática que posibilitan el marco jurídico (constitucional y legal) e institucional (cuestión profundizada en la sección 5). Así la **Cooperación Internacional**

TABLA 1:
Descomposición de la variable actividad paradiplomática

Dimensión	Temática	Socio externo
<p>Cooperación internacional al desarrollo Posibles acciones son: ser beneficiario de programa/proyecto (asistencia técnico y/o financiera); realizar cooperación transfronteriza (sub-nacional o descentralizada).</p>	<p>Comercio Turismo Producción Innovación</p>	<p>GNC Estado nacional Organismo internacional</p>
<p>Promoción y proyección externa del Municipio Posibles acciones son: participar en (u organizar) eventos internacionales y redes.</p>	<p>Medio-ambiente Educación Cultura Salud Deporte</p>	<p>Red internacional</p>
<p>Protocolar Posibles acciones son: funcionarios municipales realizan visitas al exterior; se reciben funcionarios extranjeros en el Municipio; se realizan visitas a sedes diplomáticas acreditadas en Argentina; se suscriben instrumentos jurídicos internacionales (convenios, cartas, etc.)</p>	<p>Infraestructura y Desarrollo Urbano Fortalecimiento institucional</p>	

al **Desarrollo** o CID comprende acciones que conllevan la capacidad de recibir asistencia técnica y/o financiera con el propósito de favorecer el desarrollo local³; es decir que en este trabajo solo se considera a las unidades de análisis como beneficiarias y no como oferentes de CID. También se incluyen acciones de cooperación transfronteriza (sub-nacional o descentralizada). Por su parte, la **Promoción y Proyección Externa del Municipio** engloba acciones susceptibles de generar una mayor visibilidad internacional de la ciudad mediante la participación en eventos y en redes internacionales; en ambas cabe diferenciar acciones de simple participación respecto de aquellas organizadas por el Municipio, es decir siendo la ciudad sede o anfitriona. Finalmente, la dimensión **protocolar** incluye visitas de cortesía y diálogo entre funcionarios de las partes implicadas.

La selección de las dos unidades (Paraná y Concordia) se basó en una decisión multicriterio al entender que comparten características similares que las tornan aptas para ensayar una especie de «prueba piloto» que oriente futuros análisis comparativos de mayor complejidad. Es decir, que sean susceptibles de incluir un número superior de casos pertenecientes al universo de 78 municipios que actualmente existen en la Provincia de Entre Ríos.

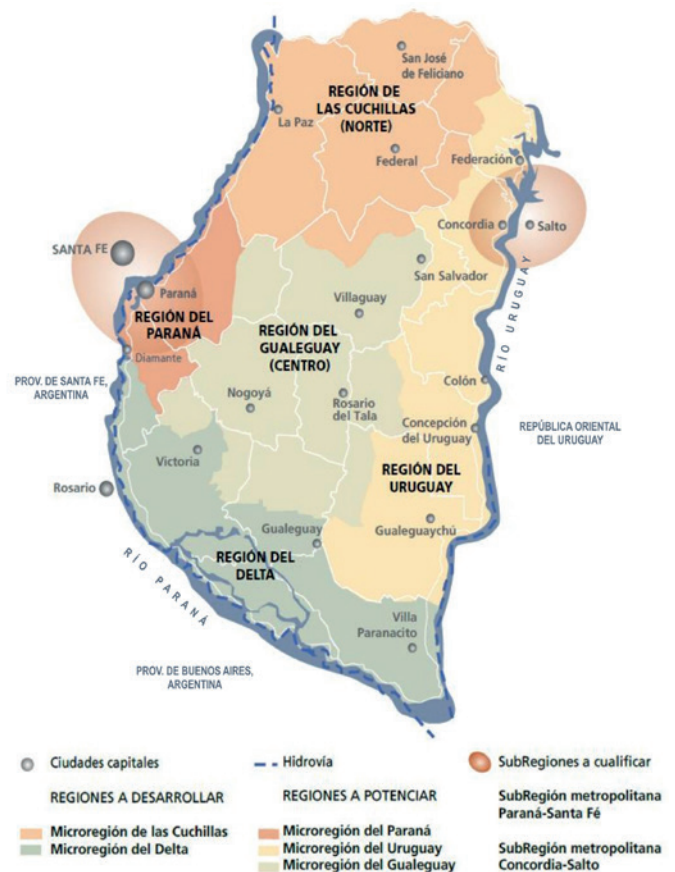
En síntesis, Paraná y Concordia:

- Son las dos ciudades de mayor tamaño poblacional de Entre Ríos, con 247.863 y 152.282 habitantes respectivamente (Censo Nacional de Población 2010);
- Comparten durante el período analizado una estructura político-institucional similar: 10 y 9 Secretarías municipales respectivamente;
- Lideran encadenamientos productivos de las economías regionales en sus respectivos departamentos;
- Se emplazan en las cuencas del Paraná y del Uruguay de la región Mesopotámica compartiendo el Acuífero Guaraní y el sistema de hidrovías de la Cuenca del Plata;
- Comparten una situación territorial similar que es reconocida en el Plan Estratégico de la Provincia de Entre Ríos⁴: Paraná integra con Santa Fe un área aglomerada de doble centralidad en la denominada **Región Metropolitana**

tana Santa Fe-Paraná, conectada a través del Túnel Subfluvial Uranga-Silvestre Begnis en el marco del corredor bioceánico; Concordia comparte con la localidad fronteriza de Salto la llamada **Microrregión Salto Grande** y la **subregión metropolitana Concordia-Salto**, conectada físicamente por la Central Hidroeléctrica Binacional de Salto Grande;

f) Entre 2007 y 2010 ambos municipios fueron gobernados por el peronismo (PJ y Frente para la Victoria).

MAPA 1:
Paraná y Concordia en el Modelo Territorial Deseado de Entre Ríos



Fuente: Adaptado del PET Entre Ríos, Avance 2010

3. En este caso se cuenta o considera como acción internacional el hecho de que el Municipio se halle contemplado en un proyecto de CID aún en el caso de hallarse en la fase de formulación o diseño.

4. Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (2010), Plan Estratégico de la Provincia de Entre Ríos (PET). Avance 2010.



2. Antecedentes y marco teórico general

La literatura sobre relaciones internacionales de GNC es demasiado extensa para enumerar los resultados de las distintas investigaciones realizadas en otras regiones del mundo. Basta decir que en Norteamérica y Europa se produjeron estudios pioneros, despertando un interés más tardío sobre el tema América Latina y el Caribe (García Segura, 1996; Zeraoui, 2013). En Argentina, adquirió resonancia con la reapertura democrática, el proceso de integración fronteriza con Brasil, conjuntamente al proceso de descentralización administrativa del Estado nacional. Finalmente, el tema logró posicionarse con la reforma de la Constitución Nacional (CN) en 1994, al introducir el novedoso artículo 124 que reconoció facultades a las provincias para celebrar convenios internacionales y conformar regiones, impulsando investigaciones precursoras como «Las provincias argentinas y sus relaciones externa. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?» de Colacrai y Zubelzú (1994).

La mayor parte de los trabajos efectuados en nuestro país (Bernal Meza, 1989; Fuchs, 2004; Iglesias, 2008; Salvio, 2008; Botto, 2013; por citar algunos ejemplos) se han centrado en las provincias y en grandes aglomerados urbanos, mientras ciudades más pequeñas han recibido menor atención. La cooperación descentralizada, la agenda del desarrollo sostenible y las iniciativas de asociacionismo entre municipios propiciaron un renovado interés por investigar la actividad paradiplomática. Es en este marco que se desarrolla el presente estudio de caso que es alimentado por las diversas iniciativas nacionales de apoyo a la internacionalización de provincias y municipios⁵.

El mayor desafío es trascender la mirada teórico-descriptiva comúnmente hallada en estos estudios y aportar desde la experiencia de ciudades de menor tamaño poblacional. Como argumenta Zeraoui (2013), sucede que «la mayoría de las obras se enfocan a describir el proceso, no a explicarlo, menos aún en buscar un fundamento conceptual». Una destacable excepción es el trabajo de Calvento (2010) quien basándose en ciudades de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires busca «ahondar sobre las causas de la variación en la inserción internacional de los gobiernos subnacionales».

En Entre Ríos los estudios han dirigido la atención hacia los procesos de integración regional, la cooperación fronteriza y la cooperación descentralizada desde una mirada provincial. Pueden mencionarse los aportes de Armocida (2007) «Perspectivas de los actores en el proceso de integración económica en frontera», de Cabrol (2014) «La Cooperación Internacional Descentralizada del Poder Ejecutivo del Gobierno Provincial: acciones y motivaciones 1994-2012» e Ippolito (2015) «Las Relaciones Internacionales de Entre Ríos: una lectura epistemológica del marco legal».

3. Aplicación del concepto de paradiplomacia a los casos analizados

Desde los años 70, el avance de la globalización llevó a muchos estudiosos a interesarse por el papel de los nuevos actores internacionales. Años más tarde Duchacek denominó paradiplomacia a la acción exterior llevada adelante por los GNC (1986), convirtiéndose en el término de mayor uso dentro de la disciplina⁶. Surgieron posteriormente nuevas denominaciones como diplomacia multinivel (Hocking, 1995), diplomacia descentralizada (Aguirre Zabala, 2001), diplomacia constitutiva o co-diplomacia (Kincaid, 2009), diplomacia local o federativa (Schiavon, 2010), diplomacia subestatal (Crikemans, 2010) y el concepto de Estado-región (Ohmae, 1993), entre otros.

El término paradiplomacia ha sido cuestionado por su alto nivel denotativo, al ser usado también para definir indistintamente la actividad transnacional de agentes privados o de la sociedad civil con actores gubernamentales en lo que autores como Serbin (2003) y Schiavon (2010) denominan «diplomacia ciudadana». En segundo lugar, autores como Calvento (2013; 2015) estiman que el concepto sufre tanto de anacronía - pues según la autora halla mejor aplicación durante los años 1980 y 1990 que en la reciente década para América Latina y Argentina en particular- como de ambigüedad semántica (Aguirre Zabala, 2001; Zubelzú y otros, 2008), al poder implicar una tensa relación entre GNC y el Estado nacional. Por estos y otros motivos, prefieren utilizar otras denominaciones

5. Como los Programas Federales de la Cancillería, el Programa Cooper.ar implementado por la Dirección General de Cooperación Internacional de Cancillería y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, y la línea de apoyo a la internacionalización de las provincias argentinas del Consejo Federal de Inversiones.

6. Una de las primeras menciones del término paradiplomacia apareció en *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations* (Duchacek, 1986). El autor también introdujo las nociones de microdiplomacia regional transfronteriza, microdiplomacia transregional, paradiplomacia global y protodiplomacia



como política internacional subnacional, acción exterior o gestión/proyección internacional.

Una explicación sistémica, como ofrece Colacrai (2013), nos dice que los procesos de globalización y regionalización han llevado a que ciertos GNC se proyecten internacionalmente. Estos procesos, sumados a la descentralización administrativa del Estado, producen un incremento de vinculaciones a todo nivel perfilando un sistema internacional multicéntrico en el cual se diluye la posición exclusiva del Estado, situación que abre paso para que otros actores proyecten su influencia o busquen satisfacer sus expectativas en un mundo cada vez más complejo.

Si bien la complejidad del sistema internacional de post-Guerra Fría derivó en procesos de integración y de fragmentación (Gaddis, 1991) favoreciendo el surgimiento de renovados nacionalismos, en América Latina las discusiones teóricas han conducido recientemente a con- testar esta idea de fragmentación. Russell (2010) ha sido un claro exponente al argumentar sobre la existencia de una relación complementaria entre GNC y el Estado nacional, aduciendo que «en los próximos años, se acentuará aún más el proceso de ‘retorno’ del Estado nación en claro contraste con la tendencia opuesta iniciada en los años 1980 y que alcanzó su punto culminante durante la primera mitad de la década de 1990».

Nos encontramos por tanto frente a dos interpretaciones sobre el fenómeno paradiplomático: 1) aquellas que sostienen conlleva un sentido instrumental para promover los intereses locales en términos de desarrollo, funcionando de manera complementaria o colaborativa con el Estado nacional; 2) aquellas que sugieren la existencia de un sentido simbólico, de autoafirmación política y en ciertos casos de construcción de una nación minoritaria. Siguiendo a Colacrai (2013), se trata de una dinámica que en algunos casos puede acompañar la política exterior del Estado y en otras competir con él, pudiendo llegar incluso a adquirir una connotación rupturista o separatista, situación en la cual se la suele denominar **protodiplomacia**.

Habiéndose convertido en un tema de moda e interés, el estudio sobre paradiplomacia continúa sufriendo de grandes debilidades teóricas y metodológicas. Siguiendo a Lecours (2002), éstas consisten en la ausencia de un enfoque teórico general que logre explicar cómo los GNC han adquirido capacidad internacional, así como qué factores moldean sus relaciones internacionales y poder de nego-

ciación. Otra debilidad se relaciona con la falta de enfoque en la construcción de marcos analíticos y metodológicos que guíen el estudio de la paradiplomacia. Superar estas debilidades no es el objetivo de la presente investigación, aunque se espera arrojar mayor luz sobre el fenómeno enfocándose en una variable analizada siguiendo el contexto y en el marco de una relación complementaria y multinivel **Estado-Provincia-Municipio**.

La paradiplomacia es por lo general analizada desde una doble perspectiva: la Política Comparada y las Relaciones Internacionales (Zeraoui, 2013). La primera indaga frecuentemente sobre las estructuras y procesos internos que condicionan la actividad internacional de los GNC mientras la segunda en las estructuras y procesos del sistema internacional. Partiendo de la complementariedad entre Estado nacional y GNC en el caso argentino, el concepto de paradiplomacia se traduce en una herramienta que ofrece a municipios la posibilidad de gestionar *outputs* hacia el entorno o sistema internacional a partir de *inputs* o demandas locales definidas en términos de desarrollo territorial.

Por tanto, se adopta la primera interpretación del fenómeno paradiplomático detallado anteriormente y se recurre a la Política Comparada para el análisis de los factores domésticos. El enfoque conceptual se alinea con lo prescripto por la CP de Entre Ríos –aunque con distinta terminología– ya que en su artículo 242 inciso b) establece que para el cumplimiento de sus competencias, el Municipio está habilitado a «formar parte de organismos de carácter regional, **realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional** respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial». Asimismo, la Ley Orgánica de Municipios N°10.027/2011 que reglamenta el Régimen Municipal definido por la CP establece en su artículo 9 que: «los Municipios podrán formar parte de entidades a partir de acuerdos con la Nación, Provincias o **en el orden internacional** que tengan por finalidad la cooperación y promoción municipal, respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial».



4. Marco normativo local

La ciudad de **Paraná** se rigió entre los años 2007⁷ y 2012 por una **orgánica** que estableció nueve Secretarías municipales, situación que se modificó⁸ en 2012 incorporando a la Secretaría de Derechos Humanos, y la temática «deportes» a la entonces Secretaría de Turismo. Hasta el año 2015 funcionaron en total 10 Secretarías: Gobierno; Hacienda; Legal y Administrativa; Derechos Humanos, Salud y Educación; Planificación, Infraestructura y Servicios; Desarrollo Social; Cultura; Producción, Innovación y Empleo; Turismo y Deportes; Medio Ambiente.

Si bien la ciudad no formalizó legalmente un área específica para el manejo de sus relaciones internacionales, cinco de las anteriores Secretarías contaron con alguna función internacional y en particular dos de ellas con menciones sobre cooperación internacional (ver Tabla 2). A estas instancias se sumaron la Agencia Fiscal Municipal (AFIM), una dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social, una repartición que gestionó políticas de promoción turística y dos instancias del Concejo Deliberante, también con funciones de vinculación externa⁹.

TABLA 2:
Competencias internacionales de Secretarías municipales de Paraná

Secretaría	Competencia
Hacienda	Intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales, provinciales e internacionales de crédito, públicos o privados, bilaterales y no bilaterales, en lo relativo a la obtención de los financiamientos y en la atención de los servicios de deudas correspondientes.
Planificación, Infraestructura y Servicios	Planificar, fiscalizar, definir la conexión y proyección de las infraestructuras, determinar el impacto socio-ambiental, e intervenir en la ubicación de cada emplazamiento de los planes de vivienda colectiva, que con financiamiento provincial, nacional e internacional , en el marco del plan Estratégico de la ciudad que se desarrollen dentro del ejido Municipal.
Producción, Innovación y Empleo	Establecer acuerdos de cooperación internacional con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas de nivel provincial o nacional, así como con regiones, provincias y municipios de otros países.
Ambiente	Promover la cooperación con diferentes organismos públicos y privados, internacionales , nacionales, provinciales y municipales, así como, también, con organizaciones de la sociedad civil para el sostenimiento de los diversos programas, proyectos y acciones en materia ambiental.
Gobierno	Entender en los actos de carácter patriótico, efemérides, feriados, asuetos, custodia de emblemas, monumentos y símbolos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros , así como el emplazamiento de monumentos.

Fuente: Ordenanzas 827/2007, 8993/2012 y Decreto 333/2010

7. Ordenanza 8.727/2007 y decretos modificatorios

8. Por Ordenanza 8.993/2012

9. Véase Tabla 5



Las funciones de la Secretaría de Producción, Innovación y Empleo se vieron ampliadas en 2013¹⁰ cuando se creó la Subsecretaría de Producción y se le otorgó la función de «diseñar, planificar y ejecutar políticas y programas, gestionando financiamiento a través de instituciones públicas y/o privadas del **ámbito internacional**, nacional, provincial o local; potenciar a Paraná como centro productivo regional con **proyección nacional e internacional**, proyectando nuestra identidad cultural con base solidaria, garantizando el equilibrio urbano y la calidad ambiental y de vida para todos»¹¹. También en 2010 se amplió la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda incorporando la Dirección de Análisis Económico¹², asignándole la facultad de «intervenir en la elaboración, presentaciones y seguimiento de proyectos y/o convenios con instituciones de crédito u otros **organismos nacionales o internacionales**».

En 2007 se creó la Unidad Ejecutora Municipal¹³ con la función de «identificar y gestionar programas que cuenten

con financiamiento externo, provincial, nacional y/o **internacional**, para desarrollar distintos tipos de proyectos dentro del Municipio de la ciudad de Paraná». Ese mismo año se establece el Plan Director de Cultura para el Desarrollo Integrador de Paraná en el cual se determina como uno de los campos de acción a «la **cooperación nacional e internacional**, vinculada a las relaciones y acuerdos culturales comunes entre ciudades y regiones»¹⁴.

En la ciudad de **Concordia**, la orgánica del año 2011 estableció para la estructura del Poder Ejecutivo Municipal nueve Secretarías: Gobierno y Coordinación de Gabinete; Economía y Hacienda; Obras y Servicios Públicos; Salud y Deportes; Turismo; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Producción y Trabajo; y Gestión Participativa para el Desarrollo Local. De ellas, tres contaron hasta el año 2015 con facultades reconocidas para realizar acciones internacionales, como se detalla en la siguiente tabla:

TABLA 3:

Competencias internacionales de Secretarías municipales de Concordia

Organismo	Competencia
Secretaría de Gobierno y Coordinación de Gabinete	Coordinar acciones junto al Vicepresidente Municipal en sus respectivas competencias, especialmente en lo referido a Ceremonial y Relaciones Institucionales, Políticas, nacionales e internacionales .
Secretaría de Economía y Hacienda	Coordinar y controlar todo lo relacionado con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales , nacionales y provinciales
Secretaría de Gestión Participativa para el Desarrollo Local	Generar políticas de fortalecimiento y cooperación entre las diferentes áreas de la Municipalidad y/o las Instituciones de la comunidad y/u organismos del Estado provincial, Nacional e internacional .

Fuente: elaboración propia según Ordenanzas 34725 y 24726, año 2011

10. Por Decreto 279

11. Ibídem, artículo 3

12. Decreto 844, artículo 2

13. Por Decreto 110

14. Ordenanza 8.666



De la Secretaría de Gobierno y Coordinación de Gabinete dependió una **Dirección de Relaciones Interinstitucionales, Internacionales y Políticas** con la misión de: fortalecer relaciones con ciudades, regiones y países del mundo mediante un programa de cooperación y vinculación; buscar el posicionamiento internacional del Municipio; colaborar en el rol político de las ciudades a escala regional y global; colaborar en la elaboración de la estrategia de vinculación internacional de la ciudad, en las relaciones bilaterales, multilaterales y de cooperación descentralizada, coordinando eventos internacionales, así como con Mercociudades; asistir a las autoridades y delegaciones extranjeras que visiten o tengan residencia en la ciudad; llevar un registro de las gestiones oficiales en materia internacional llevadas a cabo por los funcionarios del Municipio¹⁵.

Durante una de las entrevistas¹⁶ realizadas, el responsable de la citada Dirección manifestó que «las relaciones internacionales del Municipio comenzaron durante la primera gestión (2007-2011) con la ciudad fronteriza de Salto, que ya tenía desarrollada una Dirección de Relaciones Internacionales. Concordia contaba con una Dirección de Relaciones **Institucionales**, a la cual se le incorporaron las Relaciones Internacionales al notar su relevancia y potencial para el Municipio. Empezamos a trabajar sobre problemas comunes como el dengue: Salto estaba resolviendo este asunto y nos enseñaron a combatirlo; empezamos con varios casos que nos obligaron a actuar».

También se mencionó que en 2008 Concordia se convirtió en la primera ciudad entrerriana en ingresar a Mercociudades, aunque recién en el segundo mandato (2011-2015) y con la reforma de la orgánica municipal en 2011 se formalizó la gestión de relaciones internacionales en dicha Dirección. Se destacó que «el Intendente es una persona que ha viajado mucho por el mundo y ha adquirido experiencia desde el punto de vista institucional y del desarrollo local aplicado al turismo. Que cuenta con una sólida formación profesional y a nivel de posgrado que le ha permitido volcar sus conocimientos hacia la internacionalización del Municipio».

Finalmente, mencionar que a las tres Secretarías Municipales se agregaron nueve dependencias de menor rango (ver Tabla 6) con competencias internacionales. De ellas sobresale el turismo en las funciones de cuatro dependencias creadas, tema que es secundado por temáticas vinculadas al medio ambiente, salud, políticas juveniles y gestión del desarrollo.

15. Extracto del texto completo ordenanza 34726/2011 disponible en: <http://egob.concordia.gov.ar/servicios/digesto.do?opcion=idNormativa&id-Normativa=2706&origen=arbol>

16. Entrevista realizada al Director de Relaciones Institucionales, Políticas e Internacionales, Prof. Sergio Reggi el 30/9/2015



5. Hallazgos

Durante el periodo 2008-2015, Concordia desarrolló un número superior de acciones paradiplomáticas que Paraná (22 y 27 respectivamente) y su distribución por dimensiones fue más o menos equitativa. En cambio Paraná centralizó sus esfuerzos en acciones de promoción y proyección externa (ver Gráfico 1), destacándose su actuación como ciudad sede o anfitriona de eventos internacionales. Tanto los Estados nacionales como los GNC del exterior que actuaron como socios de esta última ciudad fueron prepon-

derantemente del Sur (países en desarrollo); mientras que Concordia tuvo una fluidez más acentuada con socios del Norte en el caso de GNC y del Sur para el caso de Estados nacionales, con la excepcionalidad de Francia.

TABLA 4:
Socios externos de Paraná y Concordia

Ciudad/Socio	Paraná	Concordia
GNC	Montevideo, Uruguay (ciudad) Natal, Brasil (ciudad) Rio Grande do Norte, Brasil (Estado Federal)	Salto, Uruguay (ciudad) Villers-sur-Mer, Francia (ciudad) Québec, Canadá (provincia) Málaga, España (ciudad) Valencia, España (ciudad)
Estado nacional	Chile - Palestina - Suiza	Uruguay - Bolivia - Chile - Cuba - Sudáfrica - Francia
Organismo internacional	BID - MERCOSUR - UNICEF	BID - OEA - Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
Red internacional	Mercociudades - FCCR Red Latinoamericana de Ciudades Emergentes y Sostenibles (BID)	Mercociudades - FCCR Comité Hidrovía del Río Uruguay
Otros	FIT	FIT Universidad de la República de Uruguay

Fuente: elaboración propia.

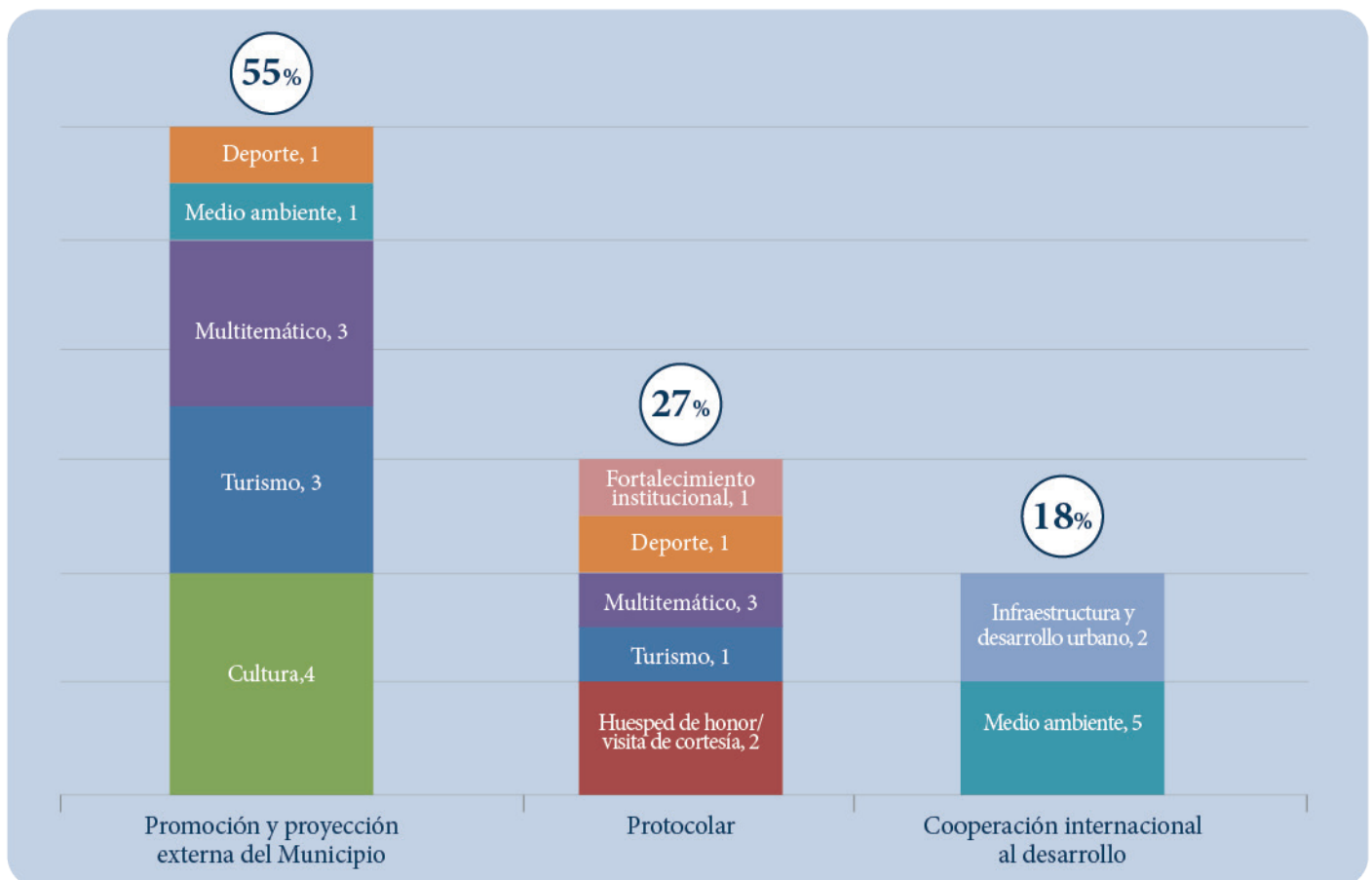


5.1 Paraná

En la dimensión de la **CID**, se materializaron acciones con la firma de convenios para promover el desarrollo urbano, la infraestructura física, la protección del medio ambiente y la educación (infancia); en estos casos los socios participantes fueron BID, MERCOSUR y UNICEF. La **promoción y proyección externa** del Municipio resultó la dimensión de mayor actividad, sobresaliendo la oportunidad generada a partir de la 47° Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, de la cual Paraná fue sede. Las temáticas trabajadas en este campo en general, fueron **cultura, turismo y deporte** y la participación en redes internacionales se produjo a través de Mercociudades y FCCR. En cuanto a lo protocolar, a excepción de una visita a Brasil con motivo de un proyecto para construir un Estadio Multipropósito en la ciudad bajo la temática **deportes**, no se realizaron vi-

sitas significativos ni se suscribieron convenios (como ser hermanamientos y/o proyectos con otros GNC). Sí se registraron recepciones de autoridades extranjeras, como el caso de la Autoridad Nacional de Palestina, Chile y MERCOSUR con fines de cortesía y diálogo político.

Gráfico 1:
Acciones paradiplomáticas de Paraná: dimensiones y áreas temáticas



Fuente: elaboración propia.



5.2 Concordia

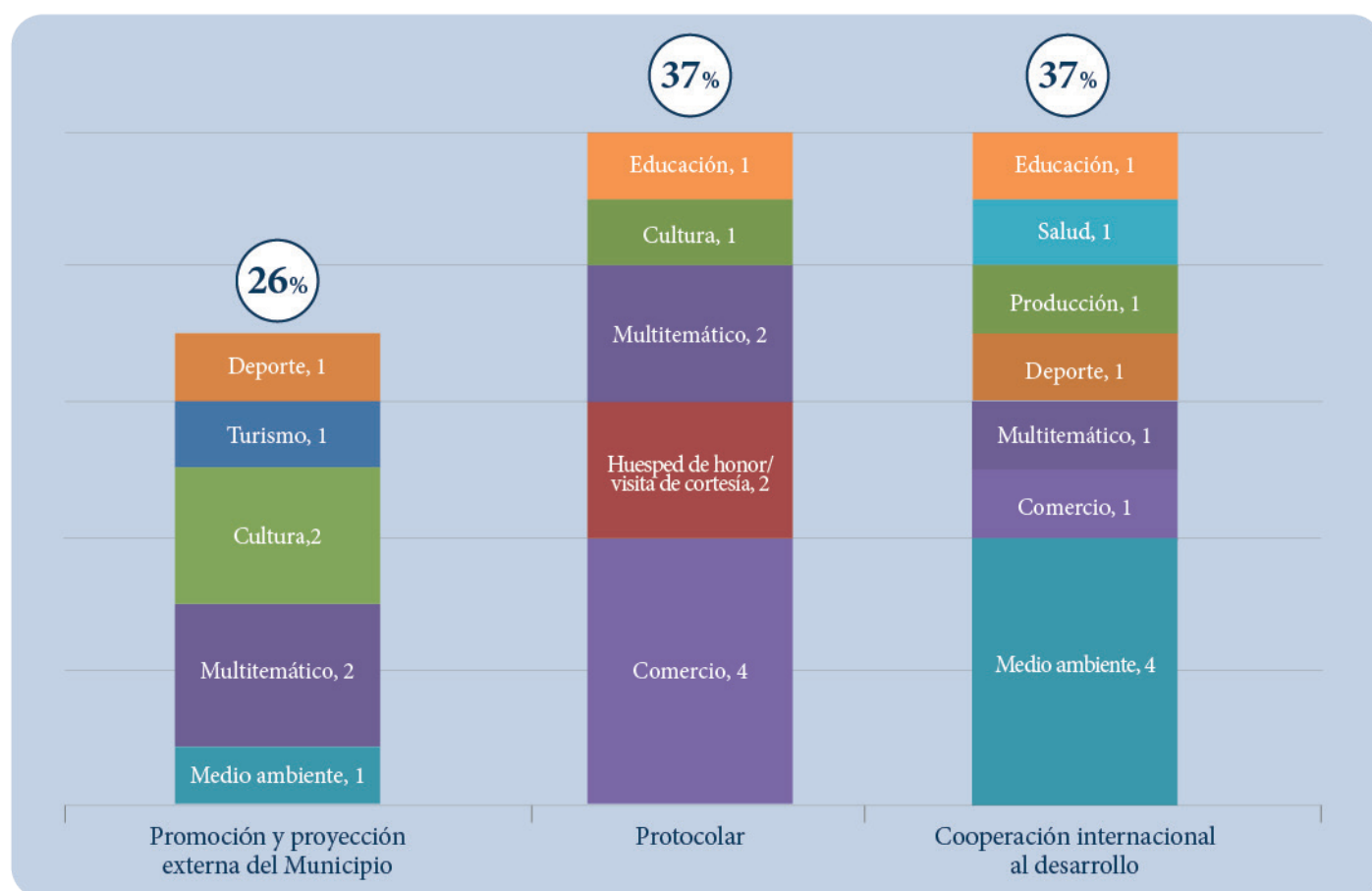
El Municipio tuvo un importante desempeño en el campo de la CID a partir de proyectos relevantes financiados por Cuba en temas de educación y salud¹⁷, así como con la Organización de Estados Americanos (OEA) en temas medioambientales para la protección del Acuífero Guaraní. Las acciones de cooperación transfronterizas, sobre todo con Salto (ROU), se orientaron al tráfico vecinal, al medio ambiente, comercio y deportes. Destaca asimismo la cooperación descentralizada francesa con un GNC para un proyecto sobre cultura y turismo. La **promoción y proyección externa** se produjo a partir de jornadas sobre descentralización y desarrollo local -con el auspicio del gobierno español-, participaciones en la red de Mercociudades y en la Feria Internacional de Turismo. Finalmente, se realizaron acciones en cultura, deporte y medio ambiente para lo cual Concordia se presentó

como ciudad anfitriona o sede. La dimensión **protocolar** tuvo un alto perfil con viajes internacionales y recepciones de autoridades extranjeras orientadas al desarrollo **cultural y comercial**, destacándose visitas a Sudáfrica, Canadá, España y Francia.

6. Discusión

A pesar de contar con la ventaja de ser la capital de la Provincia, Paraná desarrolló un 50% menos de acciones que Concordia en el campo de la CID. Ello aún cuando haya recibido aportes no reembolsables (ANR) en el marco de un convenio suscripto entre el BID y el Gobierno de Entre Ríos; habiendo también gestionado la posibilidad de recibir ayuda para la futura construcción del Puente Paraná-Santa Fe (complementario al túnel subfluvial)

Gráfico 2:
Acciones paradiplomáticas de Concordia: dimensiones y áreas temáticas



Fuente: elaboración propia.

17. Se trata de «Operación Milagro» y de «Yo sí puedo».



destinado a incrementar la conectividad en el marco del corredor bioceánico de integración.

En ambos casos se presenta como principal desafío atraer mayores recursos –ya sean en términos de donaciones o ANR en la modalidad de asistencia técnica o financiera– para la ejecución de proyectos y acciones de desarrollo local. Cabe remarcar en general la baja participación de organismos, agencias y programas multilaterales como Grupo Banco Mundial, Naciones Unidas (a excepción de UNICEF) y Unión Europea, especialmente esta última organización por tratarse de uno de los cinco principales cooperantes de la Argentina. Más aún, sería importante alinear-se y aprovechar las estrategias de país adoptadas por las agencias bilaterales, especialmente en lo referente a la «cooperación descentralizada reforzada o coordinada» por los Estados centrales.

Respecto de la promoción y proyección externa, es preciso que tanto Paraná como Concordia definan un «perfil o marca ciudad» para trabajar desde el llamado *city marketing* o *branding* con el fin, entre otros, de incrementar la visibilidad externa del Municipio, atrayendo mayores recursos económicos y promoviendo el turismo internacional. Al respecto cabe destacar que Concordia logró promocionar el comercio exterior a partir de viajes internacionales (con asistencia técnica y financiera del CFI) y presentar a nivel local un Programa Nacional para la Internacionalización de Pymes¹⁸. Si bien la participación en redes fue relevante, la actividad se limitó al nivel regional sin intervenciones en otras de alcance geográfico más amplio.

En el ámbito o dimensión protocolar, se presenta como principal desafío y oportunidad la tarea de llevar adelante un trabajo más minucioso y ordenado para el registro de acciones e instrumentos suscriptos (convenios marco especialmente). Ello permitiría establecer líneas de trabajo y prioridades en la gestión local de manera que generen beneficios concretos gracias a la operacionalización o puesta en práctica de las buenas intenciones manifestadas en convenios marco, visitas o reuniones de cortesía y en el diálogo político desarrollado. Al respecto, Concordia también mostró mayores avances al llevar a cabo un informe de gestión de sus relaciones internacionales al cual se ha tenido acceso para esta investigación.

Respecto del diseño institucional, la formalización mediante una Dirección de Relaciones interinstitucionales, Políticas e Internacionales en principio no dice demasiado acerca de la eficacia de las acciones en términos de impacto o resultados; aunque sí habla de una mejor organización del Municipio para atender estas cuestiones, de que las autoridades y sobre todo el Intendente cuentan con una visión internacional del desarrollo local.

En Concordia se observó concretamente que dicha dirección facilitó tareas de coordinación y enlace con las demás áreas de

gobierno, permitiendo inclusive a organismos sin competencias explícitas impulsar acciones en el plano externo. En Paraná se presentó una mayor dispersión y desconexión entre las dependencias gubernamentales para la gestión paradiplomática sin coordinación general desde un área especializada. En esta ciudad las Secretarías de Ambiente por un lado, y de Producción, Innovación y Empleo por el otro, ambas con competencias en el campo de la CID tuvieron una tímida intervención. Tampoco organismos como la AFIM ofrecen ejemplos concretos de internacionalización, cabiendo preguntarse cuáles son las posibilidades y oportunidades reales en materia fiscal y tributaria.

Sobre si las acciones fueron motorizadas por políticas nacionales y provinciales de promoción para su accionar externo los hallazgos demostraron que en más del 90% de las acciones se contó con apoyo de los niveles superiores de gobierno (Nación y Provincia). Esta situación si bien denota una relación colaborativa y complementaria en la dimensión contextual (Calvento, 2015), constata a su vez una baja autonomía para el desarrollo de estrategias de relacionamiento externo, quedando un amplio margen de maniobra para aprovechar las alternativas de internacionalización.

Cierre

Si bien los objetivos de la investigación fueron alcanzados en gran medida, se presentaron algunas dificultades. Primero, tras analizar la estructura institucional de cada municipio no fue posible determinar con precisión el nivel de intervención o involucramiento de las áreas de gobierno competentes para todas las acciones paradiplomáticas identificadas. Cabe en ese sentido asumir el desafío metodológico de operacionalizar y estimar la relevancia de la dimensión organizacional de la gestión externa. En segundo lugar, clasificar y sistematizar las acciones resultó una tarea compleja por la gran interdependencia entre temas y sub-temas para las distintas dimensiones de la variable.

En general, los casos estudiados demostraron el ejercicio de una paradiplomacia no centrada exclusiva o primordialmente en asuntos de carácter económico. Entendiendo a la gestión paradiplomática como política pública innovadora, en Concordia las capacidades internas contribuyeron mayormente al proceso de inserción externa y sobre todo desde la CID, a pesar de no contar con una planificación estratégica en la materia. Su proceso de internacionalización resultó más sobresaliente y efectivo que el caso de Paraná, lo que se evidencia con la puesta en funcionamiento de una oficina de Relaciones Internacionales con capacidades de coordinación y en una visión internacional orientada hacia el desarrollo local por parte de la clase gobernante.

18. Véase Diario Junio: «Nueva herramienta para fomentar las exportaciones de pymes concordenses», 21/4/2015, consultado el 8/2/2016 disponible en: <http://www.diariojunio.com.ar/noticia.php?noticia=68103>



TABLA 5:
Paraná: otras reparticiones con competencias internacionales

Organismo	Competencia	Organismo Superior
Ente Mixto de Turismo de la Ciudad de Paraná (EMPATUR)	Promoción y difusión integral y competitiva de la ciudad, con sus productos y servicios turísticos en los mercados regionales, nacionales e internacionales .	Secretaría de Turismo
Coordinador General Programa de Asistencia Integral para Personas en Situación de Calle; y Equipo Interdisciplinario del Alojamiento Municipal Transitorio	Celebrar convenios con otras reparticiones del Estado nacional, provincial y municipal, organismos internacionales y/o ONGs nacionales y/o internacionales para la atención.	Secretaría de Desarrollo Social
Agencia Fiscal Municipal (AFIM)	Suscribir convenios con otros entes u organismos públicos internacionales , nacionales, provinciales y/o municipales, incluidos los de economía mixta, y privados, asociaciones y fundaciones, en el ámbito de las materias que hacen a la competencia de la Agencia Fiscal, y que no impliquen transferencia y/o delegación a terceros de las facultades de determinación y fiscalización de los tributos.	Ente Descentralizado
Presidencia del Honorable Concejo Deliberante	Representar al Honorable Concejo Deliberante en sus relaciones con el Departamento Ejecutivo Municipal y demás autoridades nacionales, internacionales , provinciales y/o municipales, demás organismos del Estado, personas jurídicas públicas y privadas y particulares con las que el Cuerpo mantenga algún tipo de vinculación.	Consejo Deliberante
Foro Municipal contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	Corresponde al foro: (...) Establecer vínculos de colaboración y celebrar convenios con organismos provinciales, nacionales o internacionales, públicos o privados, que tengan similares objetivos a los asignados a este Foro	Consejo Deliberante

Fuente: elaboración propia a partir de normativa municipal



TABLA 6:
Concordia: otras reparticiones con competencias internacionales

Organismo	Competencia	Organismo Superior/Temática
Presidencia Municipal: régimen de promoción fiscal para Plan Corredor Turístico, Recreativo y de Desarrollo Sustentable Zona Norte	Asistencia a las empresas en sus gestiones ante organismos internacionales y en su participación en ferias, eventos y exposiciones internacionales	Presidente Municipal
Ente Mixto Concordiense de Turismo EMCONTUR	Representar junto a la Secretaría de Turismo la actividad turística ante organismos internacionales	Organismo autárquico
Concordia Convention Bureau	Realizar eventos de promoción con alcance internacional y participar en entes internacionales relacionados con turismo de reuniones	Presidente Municipal
Ente Permanente de Carnaval	Políticas de promoción en el extranjero y firma de convenios con actores de países limítrofes	Ente descentralizado Turismo
Dirección de Hidráulica: unidades operativas	Vincularse con organismos internacionales	Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos
Departamento de Articulación Local del Sistema Acuífero Guaraní (SAC)	Consolidar y coordinar la comisión local del SAC con apoyo de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande	Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos
Departamento de Prevención y Asistencia Social Interdisciplinaria del VIH/SIDA	Mantener vínculos con organismos internacionales	Secretaría de Salud, Desarrollo Social y Deportes (hasta 2011)
Coordinación de Políticas Públicas Juveniles	Promover la firma de <i>convenios internacionales</i>	Presidente Municipal y Secretaría de Gobierno y Coordinación de Gabinete
Unidad de Gestión para el Desarrollo	Gestionar aportes de organismos del exterior	Secretaría de Gestión Participativa para el Desarrollo Local

Fuente: elaboración propia a partir de normativa municipal



Bibliografía

- AGUIRRE Zabala, Iñaki (2001), “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico”, en Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons
- ARMOCIDA, R. (2007), *Perspectivas de los actores en el proceso de integración económica en frontera*, tesis de Maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires
- BOTTO, M. y Tussie, D. (2003), “Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA”, en Serbín, A. (comp.), *Entre la confrontación y el diálogo, integración regional y diplomacia ciudadana*, Siglo XXI, Buenos Aires
- CABROL, C. (2014), *La Cooperación Internacional Descentralizada del Poder Ejecutivo del Gobierno Provincial: acciones y motivaciones 1994-2012*, tesis de Maestría, CERIR-Universidad Nacional de Rosario, Rosario
- CALVENTO, M. (2015), “Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional”, en Caliento, M. (compilador), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*, CEIPIL-UNICEN, Tandil
- CALVENTO, M. et al (2014), “Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”, *CONfines*, año 10, número 20, agosto-diciembre 2014, pp. 35-58
- CALVENTO M. (2010), *La Cooperación Internacional Descentralizada en los municipios intermedios de Argentina*, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, disponible en <http://www.aacademica.com/000-036/454.pdf>
- COLACRAI, M. (2013), “El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...”, *Revista de Integración y Cooperación Internacional* n° 14, enero-marzo, CERIR-UNR, Rosario
- COLACRAI, M.; Zubezú, G. (1994), “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, *Cuadernos de Política Exterior*, Serie Documentos de Trabajo, N° 6, UNR-CERIR, Rosario
- CORNAGO Prieto, N. (1999), “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: dimensions of conflict and cooperation”, en Aldecoa F. y Keating, M. (editors), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Portland
- CRIEKEMANS, D. (2010), “Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia”, *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael
- DE MARSILIO, E. G. (2006), “Aportes teórico-metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quiénes y cómo. Análisis del caso argentino”, *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*, Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC, Córdoba (Argentina)
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2010), “Aspectos internacionales de la participación de los poderes locales en los procesos de integración”, en Martín López, M. A.; Oddone, C. N. (coord.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/6b6df58a7192ccb2bfadda912d4ea7d0lasciudadesylos-poderslocalesenlasrelacionesinternacionales.pdf>
- DUCHACEK, I. (1990), “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Michelmann, H. J. and Soldatos, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford
- FRONZAGLIA, M. L. (2005), *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*, Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas (Brasil)
- FUCHS, M. (2004), *La inserción externa de las provincias argentinas. Rasgos centrales y tendencias a comienzos de 2000*, CEPAL, Oficina Buenos Aires.
- GADDIS, John L. (1991), “Toward the Post-cold War World”, *Foreign Affairs*, vol. 70 n° 2, Nueva York
- GARCÍA SEGURA, C. (1996), “La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 91, enero-marzo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid
- GOBIERNO de la Provincia de Entre Ríos (2010), *Plan Estratégico de la Provincia de Entre Ríos (PEPER)*, Avance 2010
- IGLESIAS, E., Iglesias, V., & Zubezú, G. (2008), *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional*, PNUD – CARI, Buenos Aires
- IPPOLITO, D. (2015), “Relaciones Internacionales de Entre Ríos: una lectura epistemológica del marco legal”, *Revista de Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. 26, N° 51, noviembre, Universidad Nacional de Entre Ríos, Concepción del Uruguay



- KEOHANE, R. y Nye, J. (1988 (1977 1ra. edición en inglés), *Poder e interdependencia. La Política Mundial en Transición*, GEL, Buenos Aires
- KINCAID, J. (1990), "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation- State: Conflict and Co-operation," en Michelmann, H. J. and Soldatos, P. (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford University Press, New York, pp.54-75
- LECOURS, A. (2002), "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation* 7, pp. 91-114
- MICHELINI J.; Davies, C. (2009), "Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino", *Documentos de Trabajo GEDEUR*, n° 5 Madrid, tercer trimestre
- OHMAE, K. (1993), "The Rise of the Region State", *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 2, Spring, pp. 78-87
- RUSSELL, R. (2010), "El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria", en Maira L., *La política internacional subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- SALVIOLO, M. (2008), *Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, Nuevo Hacer, ISEN, Buenos Aires
- SCHIAVON, Jorge (2010), "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México", en Maira, L. (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- ZERAOUI, Z. (2013), "La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones", en Zeraoui Z. (coord.), *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Montiel & Soriano, Puebla, pp. 9-43
- ZUBELZÚ, G. (2008), "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, CARI-PNUD, Buenos Aires

Italia y la Unión Europea: temas de agenda y rediseño de estrategias

por Marta Graciela Cabeza*

• Resumen

El artículo aborda algunas constantes históricas en la política exterior italiana y los hechos políticos que tuvieron lugar en la escena nacional italiana durante los años que van del 2011 al 2015 relacionándolos con las políticas regionales en el seno de la Unión Europea. La necesidad de coordinar las políticas internas - reformas sociales, políticas y económicas - con las políticas comunitarias marca la agenda del actual gobierno de Renzi y el rumbo de la política internacional italiana.

■ Palabras Clave

Italia - Unión Europea - políticas regionales europeas - Política nacional italiana

Inglés | English

Italy and the European Union: agenda items and redesign strategies

• Abstract

The article discusses some historical constants in Italian foreign policy and political events that took place in the Italian national scene during the years from 2011 to 2015, relating them to regional policies within the European Union. The need to coordinate internal policies - economic, social, and political reforms - with Community policies sets the agenda of the current Renzi government and the direction of Italian foreign policy.

■ Key words

Italia - European Union - european regional policies - italian national policies

* Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Asesora Académica de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Investigadora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR). E-mail: marcabeza@yahoo.com



Introducción

La República Italiana, ante los cambios en el escenario internacional de los últimos años, se ha visto en la necesidad de buscar un nuevo balance en su política exterior. Las sucesivas crisis internas e internacionales pusieron al país en una posición de desventaja con respecto a sus pares europeos y sus socios internacionales provocando un movimiento pendular entre constantes históricas de su política exterior y nuevas tendencias que parecerían instalarse como permanentes. Es intención de este artículo analizar la necesidad de rediseñar algunas (o muchas) estrategias nacionales, y los logros en los ámbitos en los que las estrategias fueron rediseñadas, en el plano mundial y regional, combinándolas y articulándolas con otras características más constantes y más antiguas de la política internacional italiana.

Entre las constantes históricas (ISPI, 2010) podemos mencionar como una primera característica persistente de la política exterior italiana a la vulnerabilidad y la inseguridad del país en su accionar exterior. Italia, con un **prestigio internacional incierto** se ha percibido y se percibe a sí misma como “último entre los grandes, primero entre los pequeños” y esto la ha llevado, en más de un vez y en variadas geografías, a mostrar una obsesión por obtener reconocimiento internacional.

En muchas ocasiones históricas, también buscando este reconocimiento, se ha comprometido en alianzas asimétricas queriendo compensar su debilidad pactando con grandes potencias. En algunas oportunidades esta actitud le ha sido beneficiosa (para lograr la unidad nacional, por ejemplo) pero muchas otras veces la hicieron comprometer en modo desproporcionado con la disponibilidad o la potencialidad de sus recursos militares, económicos y políticos. Actualmente, y como parte del rediseño de políticas, esta estrategia fue parcialmente modificada por la evidencia de los costos demasiado altos que provocó en el pasado.

Otra constante en la política exterior de Italia que se ha mostrado inalterable a pesar de los cambios en otros ámbitos fue la disparidad entre medios y objetivos, con un **déficit de medios con respecto a los objetivos propuestos**. En esta disparidad se asumen desafíos o responsabilidades externos para lograr una «buena imagen» internacional pero no se acompaña esto con los necesarios recursos diplomáticos o militares (presupuestos cada vez menores en el Ministerio de Defensa o Militar, sólo para mencionar un ejemplo).

Por otra parte, y en contradicción aparente con esta ambición de protagonismo, se muestra un escaso interés en temas internacionales por parte de la clase política italiana, excepto en situaciones de crisis o emergencias o cuando los problemas y las cuestiones internacionales llaman a las puertas del Estado Nación.

Englobando estas constantes podemos afirmar que una peculiar combinación de bilateralismo y multilateralismo fue aplicada en el diseño de la política italiana en la segunda mitad del siglo XX provocando que, ante los cambios internacionales, el país pareciera atrapado entre su intención de incrementar sus relaciones bilaterales y a su vez no echar por la borda su patrimonio multilateral y los logros alcanzados en este ámbito. Justamente sobre estas últimas relaciones, las multilaterales, se construyó su *status* de potencia media después de la Segunda Guerra Mundial, aún cediendo algunos aspectos de su soberanía para promover, paradójicamente, el interés nacional.

En la actualidad, y en este rediseño de estrategias que estamos analizando, se percibe un intento de concentrar la atención y los recursos hacia la política doméstica, seleccionando con mayor prudencia los compromisos externos, a costa de debilitar el rol de Italia en los contextos multilaterales donde se participa. También es cierto que al aumentar las confrontaciones dentro de la misma Europa (crisis del proceso de integración, debilitamiento de las propuestas europeas, sólo para mencionar algunas señales) la opción regional pierde parcialmente sus fuerzas y su eficacia. Los cambios profundos en la distribución del poder a escala global y al interior mismo de Europa hacen que las dinámicas internas cobren mayor fuerza.

Uno de los mayores desafíos actuales es rever profundamente, en forma conjunta con sus socios europeos -o al menos en forma armonizada- varias de sus políticas externas, sobre todo la **política migratoria**.

Para entender más cabalmente el modo en que esta re-articulación se produce es menester observar los cambios domésticos que tuvieron lugar en los años recientes con sus consecuencias sobre la política, la economía y la sociedad y analizar en forma simultánea las políticas adoptadas (o pretendidas) en el ámbito europeo.



El frente interno

Desde finales de 2011 Italia ha puesto en práctica un conjunto de medidas para evitar caer en el colapso financiero y recuperar su credibilidad internacional, vapuleada por la pérdida de prestigio de sus líderes nacionales y sus sucesivas crisis políticas.

Ante la delicada situación económica a la que se llega en el 2011, el Gobierno de Silvio Berlusconi renuncia y el Presidente Napolitano deposita el poder en el Gobierno técnico de Mario Monti (noviembre 2011- abril 2013). Se caracteriza como Gobierno técnico porque lo lidera una personalidad independiente del juego político, como último recurso, dada la imposibilidad de las fuerzas partidarias tradicionales de conformar un Gobierno consensuado con las reglas parlamentarias.

El economista Mario Monti consigue evitar un rescate internacional (coordinado por la denominada «troika europea» conformada por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo) y mantiene con estrecho margen la confianza externa, aunque pierde, o nunca obtiene, la confianza de los italianos. Sus reformas son consideradas insuficientes para asegurar el crecimiento y el país sigue con grandes dificultades políticas, económicas y financieras. Se asiste al fin de la Segunda República¹ pero la Tercera encuentra dificultades para nacer.

2013, un año complejo

El 2013 fue un año agitado. Los resultados de las elecciones generales del **24 de febrero** traen como consecuencia inmediata la ingobernabilidad del país al fracasar las negociaciones llevadas adelante por Pierluigi Bersani, líder del Partido Democrático (PD), para conformar el nuevo Gobierno.

Luego de arduos conflictos políticos, superando dos meses de parálisis institucional aunque sin lograr la estabilidad tan ansiada, el 24 de abril asume como Primer Ministro Enrico Letta, miembro del PD, encabezando una complicada coalición con Silvio Berlusconi y provocando la inevitable renuncia del líder del PD, Pierluigi Bersani. También en este mismo año, Giorgio Napolitano es reelegido como Presidente de la República para un segundo mandato, un hecho sin precedentes en la historia nacional.

El 13 de agosto tiene lugar una decisión con consecuencias políticas inéditas para Italia, cuando la Corte Suprema confirma la sentencia de fraude fiscal por parte del grupo de comunicación Mediaset², de Silvio Berlusconi. Esta es la primera condena criminal para *Il Cavaliere* quien, por una ley anterior sancionada durante el Gobierno de Mario Monti, la llamada «Ley Severino», que prohíbe que los aspirantes a cargos políticos tengan antecedentes penales, tiene como consecuencia inmediata la prohibición al ex Primer Ministro italiano de presentarse a cualquier convocatoria electoral en Italia, o europea por una lista italiana, durante al menos seis años (2013-2019)³. Además, esta decisión de la Corte Suprema tuvo como consecuencia, siempre por la Ley Severino, la suspensión de Silvio Berlusconi como senador italiano.

En noviembre, luego de sucesivas crisis políticas, Berlusconi fuerza a su partido a abandonar el Gobierno de coalición, pero un grupo liderado por el Ministro de Interior, Angelino Alfano, rompe las expectativas de su líder y acuerda permanecer en el Gobierno, debilitando aún más al *Cavaliere*.

En forma paralela y simultánea a estos desenlaces cruciales, el 13 de diciembre el Alcalde de la ciudad de Florencia, Matteo Renzi, gana las elecciones primarias como Secretario General del PD, con un apoyo del 68% de dos millones y medio de votantes de izquierda. Con este hecho, que quizás pasó desapercibido para algunos, termina un año complejo, pleno de incertidumbres y dificultades políticas para la República Italiana.

1. El uso de este tipo de etiquetas puede ser discutido pero, en este caso, se ha dado en llamar Primera República a la constituida después de la Primera Guerra Mundial que cae en 1992 con la crisis de Tangentopoli y la reforma electoral. Surge así la Segunda República con la *leadership* permanente de Silvio Berlusconi, ya sea en su rol de Primer Ministro o en la oposición. La Tercera República es la que debería surgir con la superación definitiva de la impronta del *Cavaliere* y la neutralización de las «emergencias» analizadas en este trabajo.

2. *Il Cavaliere* es condenado a 4 años de cárcel por el caso Mediaset, un entramado de compraventa de derechos de emisión de películas estadounidenses por valor de 470 millones de euros por parte del grupo audiovisual de Berlusconi entre 1994 y 1999, con un supuesto aumento artificial del precio de los derechos para evadir dinero al fisco y desviarlo a cuentas en el extranjero.

3. Estos hechos tendrán un nuevo capítulo más adelante cuando, el 11 de marzo de 2015, Berlusconi es absuelto en el «caso Ruby» en el cual había sido acusado de prostitución de menores y abuso de autoridad por la llamada telefónica que siendo Primer Ministro había realizado a la Comisaría central de Milán, donde una menor prostituta conocida suya se encontraba detenida por robo, para pedir que la dejaran en libertad por ser sobrina del entonces Presidente egipcio, Hosni Mubarak, y evitar así un conflicto diplomático. Luego de esta absolución intenta volver a la política anunciando que creará un nuevo partido que utilizará la vieja denominación «Forza Italia».



Matteo Renzi como Primer Ministro

Los primeros días del 2014 Matteo Renzi, aún sin ser miembro del Parlamento, acuerda un plan político con Silvio Berlusconi, quien pareciera no terminar nunca de perder su influencia en la política nacional, con el fin de reducir el poder de los partidos pequeños y, en febrero del mismo año, Renzi desplaza a Letta y asume como Primer Ministro.

Entre los principales problemas actuales que el Gobierno debe afrontar podemos mencionar tres grandes temáticas que algunos han dado a llamar las “emergencias” italianas: la emergencia social y económica, la emergencia por la corrupción y la emergencia política.

En primer lugar la **emergencia social y económica**⁴ originada en el alto desempleo (en torno al 11% en el año 2014) y las sucesivas caídas del PBI (caída del 2,4% en 2012, del 1,9% en 2013 y del 0,4 en 2014⁵) que interactúan con la crisis financiera nacional y regional. La Comisión Europea⁶ ha considerado que Italia se encuentra afectada por «desequilibrios macroeconómicos» que requieren seguimiento y la adopción de medidas decididas. En su Comunicación, la Comisión menciona que «el comportamiento de las exportaciones y la pérdida subyacente de competitividad, así como su elevada deuda pública, en un entorno de tímido crecimiento, merecen una atención permanente en el marco de un extenso programa de reformas, con el fin de reducir el riesgo de repercusiones negativas sobre el funcionamiento de su economía y de la Unión Económica y Monetaria» (COMISIÓN EUROPEA, 2013).

La elevada deuda pública italiana afecta a las perspectivas de crecimiento del país por la fuerte presión fiscal necesaria para garantizar el servicio de la deuda, las presiones de financiación para los bancos italianos y, por ende, para el sector privado, una mayor incertidumbre a nivel macroeconómico y un margen sumamente limitado para políticas fiscales anticíclicas y/o un gasto público que favorezca el crecimiento. Justamente para disminuir esta deuda es

que la gestión de Renzi está aplicando una estrategia de saneamiento presupuestario considerable. Detrás de estas variables coyunturales se encuentra el deterioro de la competitividad exterior que registra Italia desde finales de los años noventa, lo que se traduce en importantes pérdidas de cuotas de mercado de exportación.

El rápido aumento de los salarios y la fuerte presión fiscal, especialmente sobre el trabajo y el capital, inciden negativamente en la competitividad. Entre los aspectos negativos se agregan: déficit en el capital humano que dificulta una especialización productiva tecnológicamente más avanzada, flujos de inversión extranjera debilitados y un entorno empresarial desfavorable.

En segundo lugar, consideramos la **emergencia por la corrupción**. En este ámbito se ha avanzado mucho con la mencionada «ley anticorrupción», la Ley Severino, que impulsara el Gobierno de Mario Monti con el objetivo de contrarrestar los datos del Tribunal de Cuentas, que estimó en 60.000 millones de euros al año el coste de la corrupción a las arcas del Estado⁷. La ley incluye nuevos procedimientos para prevenir la corrupción, tipifica algunos nuevos delitos y revisa las penas para los actos contra la Administración Pública intentando dar más transparencia a los contratos públicos. Entre sus enunciados más eficaces se encuentra el que impide que los condenados por actos de corrupción puedan ser elegidos como Diputados o Senadores o como administrativos de entes públicos.

Finalmente, la **emergencia política**⁸. En los últimos meses se han realizado importantes avances hacia la aprobación final de la reforma de la ley electoral que incluye, por ejemplo, consensuar las listas cerradas para las elecciones parlamentarias cuya composición es decidida por los partidos políticos. Se superaría así, con esta ley, la *Italicum*, el sistema proporcional heredado de la reforma implementada por Berlusconi (la *Porcellum*, la «chanchada»).

Esta nueva reforma a la ley electoral fue aprobada en la Cámara de Diputados y continúa su derrotero en el sis-

4. Como una medida de corto plazo destinada a paliar la crisis en abril de 2014, Matteo Renzi aprueba un «bonus» que otorga 80 euros por mes para 10 millones de trabajadores en relación de dependencia con un rédito anual de 24 mil euros y con una progresión descendente hasta 26 mil euros brutos.

5. Datos del ISTAT, *Istituto Nazionale di Statistica*.

6. En esta Comunicación, la Comisión llegó a la conclusión que once Estados europeos mostraban desequilibrios macroeconómicos que requerían seguimiento y la adopción de medidas decididas: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Italia, Hungría, Malta, Países Bajos, Finlandia, Suecia y Reino Unido, y además que España y Eslovenia mostraban desequilibrios macroeconómicos **excesivos**.

7. El Ministro para la Administración Pública y la Simplificación, Filippo Patrono Griffi, fue uno de los promotores de la nueva ley para la Transparencia Pública aprobada en febrero de 2013 que amplía y completa lo anunciado por la «ley anticorrupción».

8. Para mejorar la imagen de la opinión pública sobre la Administración del Estado, Matteo Renzi impuso un techo de 240 mil euros anuales para los sueldos de los gerentes de la Administración Pública, incluidos los jueces.



tema legislativo italiano. Uno de los principales cambios propuestos consiste en el llamado «premio de mayoría», que concede el 15% de los escaños al partido más votado si éste supera el 40% de los votos. En caso que ningún partido supere este umbral, se introduce la doble vuelta para las dos coaliciones o los dos partidos más votados. Además, para conseguir representación los partidos necesitarán el 3% de los votos válidos.

Como una parte importante de esta reforma electoral se encuentran los cambios que se implementarán en el sistema bicameral perfecto que impera hasta el momento en el Poder Legislativo de la península. En agosto del 2014 el Senado aprueba, pasando para una nueva lectura a la Cámara de Diputados, una disminución sustancial del número de Senadores, con un cambio de nombre y de funciones para la Cámara Alta⁹.

El nuevo Senado estará compuesto por 100 Senadores -en vez de los 315 actuales- de los cuales 95 serán «Representantes de las instituciones territoriales» elegidos entre Consejeros Regionales teniendo en cuenta las preferencias de los ciudadanos y 5 nombrados por el Presidente de la República. En la práctica esta reforma equivaldría a una virtual disolución del Senado, mostrándose como una de las pruebas más evidentes de la voluntad de cambio y transformación que el Premier intenta implementar en Italia.

El objetivo de la reforma electoral es dar estabilidad al sistema y aumentar las posibilidades que los gobiernos duren el período previsto constitucionalmente de cinco años y evitar los anticipados recambios del Jefe de Gobierno. Los puntos más importantes de la misma ya han sido aceptados por la mayoría del arco político italiano, por lo que emergencia política bajaría su intensidad cuando se supere en el Senado esta coyuntura de ánimos caldeados por definir la letra chica de los cambios. En abril del 2016 la reforma debería tener su última votación en la Cámara de Diputados para ser sometida, si supera esta prueba, a un *referendum* popular para su ratificación.

Si bien las emergencias mencionadas han tenido algunas resoluciones de diferente magnitud en cada caso, **todos los frentes siguen, en diferente medida, abiertos.**

El 3 de febrero de 2015 Sergio Mattarella, jurista democristiano, ha sido elegido Presidente de la República Ita-

liana por 664 votos, cifra superior a las previsiones, en la cuarta votación en la que han participado 1.009 «grandes electores» (Diputados, Denadores y Representantes de las regiones). Los analistas ven en la elección de Mattarella una gran maniobra política de Matteo Renzi, quien sale reforzado en el PD cuya ala izquierda le ha sido muy crítica y se ha opuesto con firmeza en los últimos meses a las reformas del Primer Ministro, en particular a la del sistema laboral y la ley electoral.

El frente europeo

Durante el segundo semestre del 2014 Italia desempeña la Presidencia del Consejo de la Unión Europea con la posibilidad cierta de hacer oír más fuerte su posición e influenciar en modo más directo las políticas europeas. Según algunas voces, en el continente son necesarios fuertes liderazgos y claras orientaciones luego del «golpe de timón hacia la derecha» que ha ejercido la opinión pública a través de cambiar, entre otras políticas, la austeridad propuesta por Alemania para la eurozona.

Este objetivo de liderazgo personal contaría con un contexto favorable, donde destacamos la nueva conformación política de la Comisión Europea, liderada por el luxemburgués Jean Claude Juncker, que se muestra con mayores capacidades que la anterior Comisión Barroso y con un perfil político más proactivo (STEINGERG, 2015). Por otra parte, podemos considerar que estas perspectivas de un mayor protagonismo italiano en las decisiones europeas se verían alentadas por el nombramiento de la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Italia, Federica Mogherini, quien desde el 1º de noviembre de 2014 se desempeña en el cargo de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Decíamos al inicio que una de las líneas políticas que se debe rediseñar, en conjunto y con el apoyo de los socios europeos, es la referida a la **política migratoria**. Durante el año en curso el tema se ha posicionado en la agenda europea con una urgencia de nueva intensidad (el tema en sí no es novedoso ya que han tenido lugar presiones migratorias desde hace más de 40 años). En la primera mitad del 2015 los grupos de migrantes más numerosos provenían de las costas africanas e intentaban desembarcar en las islas del sur de Italia. Luego, en la segunda mitad del año se hicieron más notables los movimientos que provenían de Siria con la intensificación de la lucha civil en aquél país.

El 13 de mayo de 2015 es presentada la «Agenda Europea

9. En un futuro la Cámara Alta (con su nueva denominación, Cámara de las Regiones) no estaría habilitada para expresarse sobre dos normas de particular importancia: el rechazo o la modificación de las leyes europeas, y la aprobación y pedido de modificación de las leyes de presupuesto.

10. A la posibilidad de una salida del Reino Unido de la UE se la ha llamado en la prensa Brexit, haciendo un parangón con el término Grexit que hace referencia a la posibilidad del retiro de Grecia de la zona del euro.



en materia de Inmigración» donde se establecen las líneas de acción sobre la distribución de los migrantes entre los países de la Unión, la intensificación de las operaciones contra los traficantes de seres humanos, el fortalecimiento de las operaciones de vigilancia (a través de la Agencia FRONTEX¹¹) y la facilitación de la inserción en la Unión Europea de aquellas personas que son reconocidos como refugiados y que aún se encuentran en terceros países (especialmente en Jordania y Turquía) solicitando el ingreso a la Unión.

El Reglamento de Dublín¹² es el marco regulatorio de la Unión Europea para administrar los pedidos de asilo que llegan a los Estados miembros y dispone que la solicitud para pedir asilo sea examinada en el Estado por el cual el migrante ha entrado a la Unión, donde además debe quedarse hasta que su pedido obtenga una respuesta definitiva. Uno de los principales objetivos de esta Convención es evitar que un postulante presente solicitudes de asilo en varios Estados miembros a la vez, pero estas disposiciones provocan una gran presión para Italia, como también sobre los Estados del Este de la Unión (Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumania), que deben alojar a grandes grupos de personas en los Centros de Acogida donde la espera puede demorarse meses y hasta años.

Estas tensiones, que llegan a un punto muy intenso durante los meses de agosto y septiembre del 2015, provocan la «desobediencia positiva» de Alemania, que se salta este protocolo de Dublín declarando que atenderá todas las solicitudes independientemente del Estado de donde provengan, aunque luego esta postura tan claramente aperturista tiene su contramarcha con declaraciones de la Canciller Ángela Merkel quien se vio obligada a negociar con la oposición al interior de su Gobierno.

Para ayudar a todos los indocumentados, tras los naufragios en el Mediterráneo central en los que murieron más de 500 hombres, mujeres y niños, Italia pone en marcha un operativo de rescate bajo el nombre de *Mare Nostrum*. Esta operación humanitaria se organiza con un coste de 9 millones de euros mensuales para el Gobierno italiano pero el 1 de noviembre de 2014 se cancela y es sustituida por la operación Tritón, pero con notables diferencias¹³.

Los que deberían ser los principales focos de actuación, en la perspectiva peninsular, se sitúan en las regiones limítrofes con la UE y, en particular, en el Mediterráneo, con la transición en el norte de África y el proceso de paz de Oriente Próximo. Pero estas zonas donde Italia pretende poner sus mejores esfuerzos, particularmente Libia y el problema de los migrantes que llegan a sur costas meridionales, trayendo también los esfuerzos europeos para actuar en conjunto, pierden capacidad de atención con la implosión del caso sirio y el efecto sobre los flujos de personas que irrumpen en las fronteras orientales de la Unión.

Los pedidos de asilo que desbordan la capacidad de recepción de los países más avanzados, y a veces la capacidad de empatía de la sociedad civil europea que debe ser sacudida con hechos dramáticos, con miles de personas migrando hacia Alemania y que proviene de situaciones de guerra provocadas básicamente por el ISIS, parecen desviar la atención hacia zonas diferentes de las que pretendía Renzi y su estrategia europea (DASSÚ, 2015). A pesar de esto, se logran pequeños avances como el acuerdo aceptado el 22 de septiembre de 2015 que compromete el reparto de 120.000 migrantes entre 23 países para aliviar específicamente a Italia y a Grecia, desbordados por la situación.

11. La agencia europea FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno (www.europea.eu).

12. Fue firmado en Dublín, Irlanda, el 15 de junio de 1990 y entró en vigencia el 1 de septiembre de 1997. En el 2003 fue reemplazado por el denominado Reglamento de Dublín II, Reglamento (CE) n° 343/2003, y luego actualizado una vez más en el 2013 dando lugar al Reglamento de Dublín III, Reglamento (UE) N° 604/2013, que se basa en el mismo principio de los dos instrumentos anteriores, otorgando al primer Estado miembro donde se tomaron las huellas dactilares o donde se haya presentado la solicitud, la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional.

13. La operación Tritón, de la agencia FRONTEX, tan sólo tiene mandato de control y vigilancia de fronteras, además de unos medios muy limitados. Las misiones de salvataje como tales corren a cargo de ONGs como Médicos Sin Fronteras. En la operación Tritón colaboran 21 Estados a petición de las autoridades italianas, desbordadas en el rescate de personas en el mar. La principal diferencia entre ambas iniciativas es que Tritón sólo puede intervenir hasta un límite de 30 millas de la costa italiana, mientras que *Mare Nostrum* lo hacía en todo el Mediterráneo. Según Amnistía Internacional, la operación Tritón «no está dedicada a la búsqueda y al rescate, no opera habitualmente en aguas internacionales y tiene una escala significativamente reducida». *Mare Nostrum* operaba dentro de las aguas territoriales libias, mientras que Tritón sólo actúa en aguas territoriales europeas. Además, esta última disponía de cuatro helicópteros, tres aviones, dos patrulleros, dos corbetas, dos drones y una nave anfibia, mientras que Tritón cuenta con sólo un helicóptero, dos aviones y siete patrulleros. La diferencia de medios y presupuesto es notable y ambos fueron significativamente reducidos.



Y más allá de las consecuencias, yendo al análisis de las causas, los errores cometidos y el mea culpa del Gobierno italiano y de la misma Europa aparecen claramente en las palabras de Renzi cuando afirma: «la comunidad internacional, y Europa, han subestimado el peso de sus propias iniciativas en Libia y Siria. Y subestimado la propia capacidad de construir un futuro en aquellos territorios. No es suficiente con expulsar a un dictador o bombardear a un enemigo si después no se vence el desafío educativo, cultural, económico en aquellos países; el desafío político»¹⁴.

En el ámbito económico, lo que Matteo Renzi pretende de sus socios europeos es un pacto estabilizador más flexible continuando con la línea política propuesta por sus antecesores. En esta postura lo apoyan España, Francia, Grecia, Portugal y algunos otros estados que sostienen que un mayor endeudamiento podría colaborar con la resolución de los problemas económicos del área.

La crisis de la deuda soberana en la UE se origina en una relación deuda/PBI insostenible. Había habido años atrás antecedentes de violación del máximo del 60% de deuda pública sobre el PBI pero desde el 2011 las cifras nuevamente ponen en alerta la región cuando Alemania y Francia superaron el 80% de deuda pública en relación con sus propios PBI mientras que Italia llegó al 130% y Grecia al 175% en el 2013. Esta situación no había sido prevista en el momento de la creación de la moneda común cuando no se crearon herramientas financieras ni de integración fiscal para hacer frente a situaciones similares. Se intentan, ante la crisis, soluciones de índoles institucionales y económicas. Así, en el 2010 se implementó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM, por sus siglas en inglés, *European Financial Stabilisation Mechanism*) en el ámbito del artículo 122 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que actúa como una compañía financiera cuyos accionistas son los países miembros que aportan capital y tiene al presupuesto de la Unión como garantía. Este Fondo se utilizó para los rescates de Irlanda (2010), Portugal (2011) y se volvió a utilizar por Grecia desde el 2012 en adelante, con las conocidas reticencias por parte de la clase política y la opinión pública helénica¹⁵.

Por supuesto que Alemania y los otros países que mayoritariamente están financiando el mecanismo de rescate europeo rechazan la idea de flexibilidad propuesta por Renzi aunque reconocen que existen principios en esta dirección estipulados en los tratados. El Gobierno italiano requiere o solicita la creación de una capacidad de presupuesto

de la Eurozona, un fondo europeo contra la desocupación como estabilizador pero también como un emblema de soberanía (PIANTINI, 2015). Estas decisiones, de consensuarse, permitirían completar el edificio de la gobernanza europea y lograr lo que Matteo Renzi pidió ante el Parlamento Europeo, dirigiéndose a los Diputados representantes de la Unión, «recuperar el alma de Europa».

14. «Un futuro posible, juntos» por Matteo Renzi, Tribuna, Diario El País, 14 de septiembre de 2015.

15. El Fondo se utilizó también en la crisis de Chipre en marzo de 2013 originada precisamente porque muchos bancos chipriotas poseían títulos públicos de Grecia.



Conclusiones

Los últimos dos años han sido muy convulsionados y agitados para la política italiana. El frente interno fue escenario de una renovación de líderes políticos que ha llevado a pensar en una refundación republicana deseando y anticipando el surgimiento de la Tercera República. El ámbito europeo, en constante interacción con el interno, no estuvo más calmado sino que aportó nuevos frentes de convulsiones políticas, económicas y humanitarias.

A pesar de todos los pronósticos en contrario Italia está logrando la recuperación de la credibilidad internacional, con el alcance de las muchas reformas propuestas por Matteo Renzi a la cabeza del Gobierno actual. Se observa un aumento en su capacidad de ejercer un rol activo o una real capacidad propositiva en el juego diplomático europeo estableciendo lazos y alianzas que se plasman, entre otras circunstancias, en la atención cada vez más respetuosa que logran las intervenciones del Primer Ministro italiano en el ámbito regional. Esta mayor fortaleza parecería facilitada, además, con el nombramiento de Federica Mogherini como jefa de la diplomacia europea. Si bien la funcionaria tiene como mandato defender los intereses europeos comunitarios, su nacionalidad podría permitir mayor presencia de los objetivos de la diplomacia italiana.

En materia de política migratoria la postura italiana considera que la UE necesita un planteamiento más amplio para afrontar los retos regionales y globales, superando el Reglamento de Dublín y relocalizando los migrantes a nivel europeo. El país ha demostrado su compromiso ético con la problemática de los refugiados tomando iniciativas muchas veces superadoras de las propuestas europeas, aportando fondos y capital humano para enfrentar una de las peores crisis humanitarias de los últimos tiempos.

En materia de políticas económicas, el apoyo a planes más flexibles donde la austeridad deje lugar a iniciativas más solidarias y adecuadas a la crisis de financiamiento actual, podría devolverle a la Unión Europea un marco de consenso que parece haberse debilitado en los últimos años. Es más, podría encontrarse en esta dirección la solución a los cuestio-

namientos anti-europeístas y a los diferentes frentes abiertos que ponen en riesgo la continuidad y/o profundización de la integración regional.

Como se marcó líneas arriba, en el necesario rediseño de política exterior italiana, la superación de la inestabilidad institucional permanente de la península proveerá a sus dirigentes de mejores cartas para opciones bilaterales y multilaterales más eficaces.

Bibliografía

- ACNUR, Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la crisis de refugiados en Europa, 4 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/declaracion-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados-sobre-la-crisis-de-refugiados-en-europa/>
- COMISIÓN EUROPEA (2013), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Eurogrupo, COM 199 Final, Bruselas.
- DASSÚ, Marta (2015), "Le ragioni della forza e della politica", *Aspenia On Line*, disponible en <https://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/le-ragioni-della-forza-e-della-politica>, página consultada el 8 de septiembre de 2015
- ISPI, 2011, "Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years after National Unity", Working Paper N°39, Julio, Milan
- PIANTINI, Marco (2015), "Un nuovo riformismo europeo: la proposta italiana per una migliore Unione monetaria", *Aspenia On Line*, disponible en <http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/un-nuovo-riformismo-europeo-la-proposta-italiana-una-migliore-unione-monetaria>, página consultada el 27 de mayo de 2015
- STEINBERG, Federico (2015), "Tres nuevas uniones para Europa", *Expansión*, Real Instituto Elcano, Madrid

Recibido 10/10/2015 – Aceptado 15/02/2016



Reseña

Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation. Study on Country-Led Practices

VAZQUEZ, Karin

por Iván Alejandro Trujillo Acosta*

Edición: UNOSSC/JICA, New York, 2013 | 101 Páginas¹

En el marco de la *Agenda para la eficacia de la ayuda* se desarrolló la primera capacitación de líderes en prácticas gerenciales para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Brasilia en el año 2013. En ese contexto, surgió la necesidad de elaborar un estudio sobre las experiencias exitosas para el mejoramiento de la cooperación. Así, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur y la Agencia de Cooperación Japonesa contrataron este estudio para presentar las experiencias exitosas detrás de las buenas prácticas en esta materia, a partir de un método de trabajo colaborativo, basado en entrevistas a los participantes del taller, a los ejecutores de las políticas públicas en los países y la revisión de documentos relacionados.

El mejoramiento de las prácticas administrativas en la Cooperación Sur-Sur y Triangular pasa por el uso de las seis prácticas generales, las cuales se representan en seis estudios de caso. La primera práctica, es un marco legal e institucional claro que se estudia con la creación de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile. El segundo caso consiste en la “Alianza Público Privada de México por Haití”, en el cual se destacan los mecanismos de coordinación y administración en las instituciones. La tercera práctica se trata de la gerencia de proyectos y presenta el caso de la Cooperación Triangular en agricultura entre Benín, Bután y Costa Rica. Cuarto, las habilidades en recursos humanos para seleccionar y dirigir el talento en Tailandia es la buena práctica del programa de voluntarios de la agencia de cooperación para el desarrollo internacional de ese país. Quinto, las herramientas y destrezas para crear e implementar estrategias de comunicación efectivas se estudian con la socialización de la Visión 2030 del Ministerio de Planeación y Desarrollo de Kenia. Sexto, el diseño de los programas se evidencia con el Modelo de cooperación triangular para los programas de alianzas de la cooperación japonesa.

Con base en lo anterior, se logra establecer el siguiente decálogo de lecciones aprendidas sobre prácticas gerenciales para la Cooperación Sur-Sur y Triangular:

- 1) Mejorar las prácticas administrativas y la Cooperación Sur-Sur y Triangular implica un proceso de aprendizaje de prueba y error.
- 2) Las organizaciones a cargo de la Cooperación Sur-Sur y Triangular se benefician de un liderazgo con mandatos institucionales fuertes y claros.
- 3) Los arreglos institucionales ligeros, autónomos y descentralizados, facilitan la implementación rápida de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular, a la medida de las necesidades de los países socios.
- 4) Los mecanismos de coordinación integrados facilitan la entrega de los resultados esperados en la cooperación.
- 5) Los mecanismos de coordinación en el proceso de planeación le facilitan a los socios del desarrollo entregar los resultados esperados.
- 6) Las experiencias domésticas en la cooperación internacional para el desarrollo y diferentes modalidades de cooperación se pueden combinar para la innovación en este campo.
- 7) Los actores no estatales pueden ser un recurso no solo en sus capacidades como repartidores de Cooperación Sur-Sur y Triangular, sino también como actores del desarrollo por derecho propio.
- 8) La Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular se intensifican cuando los socios intercambian conocimientos sobre soluciones de desarrollo, así como sobre modalidades de asistencia y la gerencia de las anteriores.

1. El texto se encuentra disponible en:

http://southsouthconference.org/dg_forum_2013/files/9013/8237/7093/Enhancing_Management_Practices_in_SSTC.pdf

* Politólogo (Universidad Nacional de Colombia); Especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal (Universidad del Rosario); tiene Estudios de Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos (Universidad Externado de Colombia). Actualmente trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia como funcionario de la Carrera Diplomática y Consular.



9) El desarrollo de los recursos humanos y el involucramiento de profesionales fuera de los gobiernos son vitales para superar los “techos” de capacidades y lograr así la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular.

10) Una estrategia integrada, basada en resultados, incrementa la visibilidad de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y facilita su implementación.

El estudio resulta de alta relevancia para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y logra su finalidad en los principales capítulos del documento. El texto es relevante porque confronta las buenas prácticas identificadas con casos de estudio sobre el fortalecimiento de capacidades para los cooperantes. Asimismo, logra su finalidad de consolidar conocimiento nuevo a partir de los casos de estudio, para concluir lecciones aprendidas orientadas al fortalecimiento de las modalidades de cooperación que trata el texto.

No obstante, una crítica al texto consiste en la desconexión entre las buenas prácticas y las lecciones aprendidas para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. En el texto no se logran identificar del todo las razones por las cuales las buenas prácticas devienen en lecciones aprendidas para el fortalecimiento de la cooperación. Por otra parte, no se relaciona mucho la manera en que las buenas prácticas y las lecciones aprendidas influyen en el fortalecimiento de la cooperación.

El documento culmina señalando la necesidad de profundizar la investigación de las prácticas gerenciales de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, e indica que un camino para lograrlo puede ser la construcción de plataformas digitales de practicantes de la cooperación para el intercambio de experiencias y conocimientos en esta materia. En definitiva, esta obra constituye un aporte valioso a la literatura sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular.



Reseña

La Tributación en los Países Integrantes del MERCOSUR ante una nueva realidad

Globalización, integración regional y crecimiento de las
competencias de los gobiernos subnacionales

VITTA, José María

por Estefanía Bianchi*

Edición: UNR Editora, Rosario, 2013 | 182 Páginas

La publicación presenta la Tesis para acceder al título de Magister en Integración y Cooperación Internacional (CEI-UNR) elaborada por José María Vitta bajo la dirección de Javier Eduardo Ganem, y tiene carácter eminentemente exploratorio y descriptivo. En ella el autor estudia el rol, la situación y los desafíos de la tributación en los Miembros originarios del MERCOSUR en el marco del nuevo contexto diseñado por el fenómeno de la integración regional y el aumento de las competencias de los gobiernos subnacionales.

El trabajo se compone de cinco capítulos. En el *primero* se retoman diferentes perspectivas teóricas para caracterizar el contexto en el cual tiene lugar la problemática de la Tributación en el MERCOSUR. Éste incluye la interrelación entre los fenómenos de la globalización, la integración regional y el crecimiento de las competencias de los gobiernos subnacionales.

En el *segundo* capítulo se aborda la Tributación desde los tres aspectos que constituyen el nuevo escenario. En primer lugar, el autor reflexiona sobre el impacto que ha tenido la globalización sobre los sistemas tributarios nacionales. En segundo lugar, describe las necesidades de armonización tributaria correspondientes al tipo de integración que se pretenda alcanzar, tomando al proceso europeo como ejemplificador. En tercer lugar, recorre las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal dentro del Estado.

En el *tercer* capítulo se estudian los marcos constitucionales de los sistemas tributarios de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Además de la descripción de la situación de cada país considerado individualmente, se presenta un análisis comparado de la imposición a los consumos, la imposición directa, la imposición al comercio exterior y otros tributos.

En el *cuarto* capítulo se realiza un balance de los avances y retrocesos que ha experimentado el proceso de armonización tributaria en el Mercosur, considerando que la necesidad de avanzar sobre este aspecto de la integración había sido planteada en el Tratado de Asunción.

A través de las páginas de su Tesis de Maestría, y de manera progresiva, José María Vitta confirma la hipótesis que guía su trabajo, a saber: “La integración regional y el crecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, en el ámbito del Mercosur, han originado nuevos desafíos para los sistemas tributarios de los países miembros. Las soluciones a cada uno de estos desafíos están interrelacionadas y se determinan/afectan mutuamente (...) Hasta el momento, para los gobiernos de los países integrantes del Mercosur, la cuestión tributaria no ha sido un tema prioritario para el avance del proceso de integración.”

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR).



Revista

**Integración y Cooperación
Internacional**