

La Paradiplomacia en América Latina, estudio comparado del fenómeno en México y Argentina.

Asignatura: Sistemas Políticos Comparados – Maestría en Relaciones Internacionales – UBA –

Autor: Nicolás Mancini

Fecha de Presentación: 28-11-07

La paradiplomacia en América Latina, estudio comparado del fenómeno en México y Argentina¹

Nicolás Mancini 28-11-07

RESUMEN:

El presente trabajo tiene por objetivo realizar un análisis comparativo del fenómeno -que fue bautizado con el neologismo de Paradiplomacia- en dos de los países mas representativos del sistema federal en América Latina. La paradiplomacia denota la creciente participación de los entes subnacionales como actores de cierta autonomía y creciente protagonismo en el plano de las Relaciones Internacionales. Tanto en México como en Argentina la forma de gobierno es federal y los estados subnacionales buscan cada vez mas afirmar su autonomía a través de la descentralización y el posicionamiento internacional.

La Globalización, facilitando y agilizando los flujos comerciales y comunicacionales, cumple un papel determinante en el aceleramiento del proceso. Las fronteras internacionales pierden importancia en los procesos de intercambio e inversión. Es momento para que los países se amolden al nuevo escenario y los Estados Centrales sirvan de nexo entre el mundo global y sus entes subnacionales.

I. INTRODUCCIÓN.

En el escenario actual no puede desconocerse la importante relevancia de los estados federados en el ámbito internacional. Cada vez mas los entes subnacionales latinoamericanos y de todo el mundo van mas allá de las fronteras nacionales para satisfacer necesidades y ampliar sus horizontes. La búsqueda de financiamiento externo, la atracción de inversiones, la proyección en los diferentes mercados ofreciendo su producción local, la promoción del turismo, la

¹ Trabajo final para la materia *Sistemas Políticos Comparados*. Profesores Dr. Waldo Ansaldi, Mag. Verónica Giordano. Año académico 2007.

cultura, la cooperación internacional y el hermanamiento de ciudades son algunas de las *actividades paradiplomaticas*. El mundo globalizado es promotor de estas acciones facilitando cada vez mas los circuitos comerciales, armonizando los códigos de producción e intercambio, reduciendo fuertemente los costos de transporte, comunicación, promoción de los productos y garantías locales. Los Estados-Nación tradicionales ven cada vez mas fluida la interacción de sus entes subnacionales con otros estados y también la propia con otros entes subnacionales que se presentan como nuevos y ricos actores de la escena internacional.

La globalización comprende un conjunto de procesos interrelacionados, los cuales no necesariamente apuntan a la desaparición del estado, sino a la transferencia de competencias en dos direcciones. Por un lado, los estados delegan competencias en entidades supranacionales, que en algunos casos tienen carácter regional. Por otro, se aprecia un resurgir de las identidades locales y una creciente descentralización de algunas funciones que concentra el Estado nacional desde el postulado del Estado Westfaliano.

II. LA PARADIPLOMACIA COMO FENÓMENO GLOBALIZADO

- **El debilitamiento del Estado Nación y el nuevo federalismo en América Latina**

Con el advenimiento de la Globalización y los procesos derivados de ésta como la descentralización estatal, la regionalización, la aparición de nuevos actores internacionales y la agilización de los flujos comerciales interestatales, los Estados-Nación tradicionales están sufriendo grandes cambios estructurales y políticos. El Estado *Westfaliano* de fines del Siglo XIX contaba con el protagonismo indiscutido en el plano internacional, era el único sujeto de Derecho Internacional Publico y su igualdad soberana era solo equiparable a la de otro Estado Nación soberano. Hoy, las Organizaciones Internacionales (OI) de carácter regional y universal son sujetos incuestionables en el plano del Derecho y las Relaciones Internacionales. Los Estados interactúan en plano de igualdad

con las OI y, en algunos casos en posición de inferioridad puesto que pueden haber cedido una porción de soberanía. El caso mas claro es la ONU, junto con la Organización de Estados Americanos y otras OI a las que varios Estados han cedido jurisdicción en asuntos de Derecho Internacional. Otros *nuevos sujetos* de Derecho Internacional, como el *individuo mismo* y las Organizaciones No Gubernamentales, comienzan a reclamar personería y no resultaría raro que, con la evolución imperante en la *Aldea Global*, se diversifiquen los actores encontrando, incluso, a determinados entes subnacionales.

Colacrai y Zubelzù señalan al respecto; *“el proceso de globalización económica, la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de los actores interactuantes, la ampliación de temas y costos recíprocos, operan como factores promotores o aceleradores de importantes modificaciones. Esto no solo se da en el nivel “macro” de las relaciones, sino que influye indefectiblemente en la tendencia a que se produzca una transferencia del poder decisorio a instancias subnacionales”*²

El Estado, al perder la función que delega en los procesos de integración tanto económica como política y cultural se aleja de su lugar preponderante postulado por el Realismo Clásico. Eric J. Hobsbawn resume la idea de esta forma; *“Si el Estado-Nación está perdiendo una importante parte de sus funciones, si la economía mundial supera la economía nacional, y si estamos en la presencia de una reestructuración supranacional del globo, la modificación del paradigma realista es una necesidad. De hecho, el Estado- Nación pasa a constituir sólo una parte de un sistema mayor, el Sistema Global”*³.

En el plano interno también se desatan cambios producto de la Globalización; el Estado Nación ha reducido notoriamente su injerencia en los asuntos internos quedándose solamente a cargo de ciertas competencias como

² Colacrai Miryam y Zubelzù Graciela. *“Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”* 2004.

³ Eric J. Hobsbawn., *Naciones y Nacionalismo*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Citado por Carlos A. Romero, *La decadencia del Estado*.

aduana, emisión de moneda, seguridad y defensa y política exterior. El proceso de globalización y los desafíos que se plantean a los Estados Centrales Federales han dado lugar a dos tendencias en apariencia contradictorias: por un lado la transferencia de competencias hacia unidades supranacionales y, por el otro, la recuperación por parte de las unidades subnacionales de facultades que en el pasado se concentraban en forma casi exclusiva en el Estado-Nación⁴. Los teóricos de la descentralización ponen el acento en la idea de eficiencia como valor esencial, de manera que al transferir el Estado-Nación la prestación de bienes y servicios a comunidades menores se reduce la dimensión estatal y se favorecen los procesos de transferencia hacia el sector privado por el camino de la inmediatez⁵.

Entonces, los cambios en las estructuras jurídico-constitucionales que sufren los estados nacionales en su forma institucional responden a flujos internos y externos. Un autor argentino, el Dr. De Marsilio describe la situación de doble influencia, cuando menciona los “cambios por arriba” y “por abajo” de la forma institucional del Estado. Los primeros refieren al desarrollo de Regímenes Internacionales (a nivel continental en el caso europeo, y a nivel regional en el nuestro⁶); mientras que los segundos aluden a la tendencia que se da simultáneamente al primer cambio, pero en dirección a la descentralización política y administrativa⁷ dentro del Estado.

Según esta reformulación o redimensionamiento, el Estado se ve influenciado en su accionar en materia económica y limitado en su margen de maniobra desde dos direcciones: “desde arriba”, por efectos de la globalización de la economía, la libre circulación del capital, las Empresas Transnacionales y los circuitos

⁴ Tussie, Diana “*La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el caso argentino*”. Integración & Comercio. 2004 pags. 69 a 84

⁵ Dalla Via, [2004]. Pag 15

⁶ Como es el caso de la creación de regímenes entre las provincias del NOA de Argentina, el ZICOSUR y el MERCOSUR.

⁷ De Marsilio, Ernesto G; “*Relaciones Paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino*”, CARI. Noviembre de 2006.

financieros internacionales; “desde abajo”, debido a los cambios a nivel local que se están desarrollando.

La erosión desde arriba

No faltan datos para demostrar que muchos pequeños Estados tienen un PNB inferior a los ingresos anuales de varias de las colosales empresas multinacionales. Últimamente se habla de los titánicos fondos de inversión “*private equities*” compradores y manipuladores de empresas en todo el mundo de los cuales, hoy en día, un asalariado estadounidense de cada cuatro y un asalariado francés de cada doce trabaja para estos mega “*fonds d’investissement*”⁸. Con ésta y otras razones, hay quienes afirman que la época histórica de los estados nacionales ha llegado a su fin. A finales de la década de los ‘90 el analista español Manuel Castells decía acerca del debilitamiento de los estados nacionales; “*La unificación electrónica de los mercados capitales y la capacidad de los sistemas de información para transferir enormes masas de capital en cuestión de segundos hacen prácticamente imposible que los Estados y sus bancos centrales decidan sobre el comportamiento de los mercados financieros y monetarios, algo reiteradamente demostrado en las crisis monetarias de la Unión Europea desde 1992 y en el sureste asiático en 1997*”⁹.

Por otra parte, la internacionalización de la producción y la creciente importancia del comercio exterior en el comportamiento de la economía disminuyen la capacidad de los Gobiernos para intervenir en la misma, exceptuando las inversiones como infraestructura y educación. Si nos fijamos en la Unión Europea, el proceso de pérdida de soberanía es aún más patente,- sigue Castells- *para no ser marginados de la competencia internacional, los Estados europeos decidieron, aunar sus fuerzas, pero al hacerlo han eliminado los últimos restos de soberanía económica*¹⁰. Con una moneda única, un Banco Central Europeo y mercados integrados, no pueden darse fácilmente políticas económicas nacionales. Incluso los presupuestos de cada país tendrán márgenes

⁸ Ramonet, Ignacio “*Voracidad*”. Le monde diplomatique, *el diplo*. Pag. 44. Noviembre 2007.

⁹ CASTELLS, Manuel *¿Fin del Estado nación?*. El País 26-10-97

¹⁰ Ídem 6.

muy estrechos entre las obligaciones históricamente contraídas (tales como seguridad social), los criterios de los mercados financieros y la armonización con los criterios europeos. De nuestro lado, el proyecto de del MERCOSUR –a largo plazo- y los TLC -que comienzan a aparecer en Latinoamérica- tienen grandes posibilidades de salir a la luz aumentando la cesión de soberanía y la idea de transnacionalización de competencias. Castells cita a Hirst y Thompson así: *“Las formas emergentes de gobierno de los mercados internacionales y otros procesos económicos incluyen a los principales gobiernos nacionales, pero en un nuevo papel: los estados funcionan menos como entidades “soberanas” y más como componentes de un “sistema de gobierno” internacional. Las funciones centrales del Estado-Nación serán proporcionar legitimidad y asegurar la responsabilidad de los mecanismos de gobierno supranacionales y subnacionales”*.

Podríamos decir que la Globalización va marcando el pulso mundial y de a poco todos los Estados Nacionales lo van siguiéndolo, perdiendo lentamente el pulso interno.

Los cambios internos – La erosión desde abajo

El acrecentamiento, abaratamiento y agilización de las vías de comunicación y transporte transformaron el espectro del mercado mundial. Los productos se ofrecen y demandan en forma inmediata en cualquier lugar del mundo con una facilidad y bajo costo inéditos. Los entes subnacionales pueden promocionar su producción y seducir a inversores que buscan un buen negocio en todo el mundo, solo se trata de saber posicionarse en el mercado. Esto lleva a las regiones a demandar una descentralización de las políticas para tratar en detalle las necesidades y oportunidades locales. Aquí se inscribe el creciente *activismo provincial* -como lo llama Diana Tussie- en el campo de la política comercial exterior, tanto en Argentina como en México mas evidente en los estados subnacionales fronterizos, pero también en los grandes estados federados exportadores.

La formula del Estado centralizado ve cada vez más erosionada su capacidad para atender, solo y de forma efectiva, las demandas planteadas por sus poblaciones locales.

El Estado benefactor fue un Estado planificador y fuertemente centralizado que actuó como un árbitro entre el capital y el trabajo, con un rol empresario e interventor directo en el proceso de acumulación. En los '90 se transforma y pasa a tener un rol "mínimo", en una primera mirada percibimos dos consecuencias inmediatas de esta transformación; por un lado, el debilitamiento de la autoridad del Estado central vía descentralización, privatización, retiro y "desmantelamiento" vinculado a la brusca eliminación de sus funciones empresarias, productivas y sociales, así como a la ampliación del espacio del mercado. Pero, por otro lado, se produce la **revalorización del espacio subnacional**, dado que las políticas de descentralización y traspaso hacia niveles subnacionales promueven mayores competencias hacia los municipios.

Paralelamente, la regionalización comienza a constituir otro nivel de la política: la del bloque. Porque, como respuesta a la amenaza de una competencia amplificada, surgen las regiones que buscan operar a una escala territorial y económico-comercial más amplia para aumentar su capacidad económica y su proyección hacia los mercados internacionales. El ejemplo en nuestro país es la potestad que otorga el Artículo 124 de la Constitución Nacional que da la facultad a las provincias de formar regiones y firmar tratados de cooperación regional, lo que sucede por ejemplo en el NOA y las provincias de la cuenca del Río Negro.

La concepción de Estado Nación esta sufriendo una necesaria mutación hacia un Estado parte de la red mundial que busca simplificarse y lograr un aceitado efecto catalizador entre el mundo globalizado y las regiones locales. La concepción "realista" estatocéntrica de las relaciones internacionales donde los actores fundamentales son los Estados debe actualizarse a base de descentralización hacia adentro y una proyección globalizada hacia fuera¹¹.

III. EL FEDERALISMO COMO EJE DEL PROCESO

¹¹ Mancini, Nicolás "La Paradiplomacia, un derivado de la erosión del Estado-Nación" *La incipiente descentralización del manejo de las relaciones internacionales como una de las consecuencias del debilitamiento del Estado Westfaliano y la globalización*. 2007. Política Internacional Contemporánea, Maestría en Relaciones Internacionales.

- **El federalismo y descentralización en México y Argentina, una cuestión política y constitucional.**

Tanto los Estados Unidos Mexicanos como la Republica Argentina adoptan el **sistema federal de gobierno**, de modo que hay una concreta división de competencias entre el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales, los Estados Mexicanos (EM) y las Provincias Argentinas respectivamente. En ambos casos podemos encontrar una creciente tendencia en los últimos años a la descentralización que debe luchar con una histórica estructura centralizada.

De acuerdo con la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 **México** es un sistema democrático de tipo presidencial bicameral y federal, es decir, en términos de división institucional de poder, uno de los casos de mayor grado de división. Los EM son libres, soberanos, autónomos e independientes entre sí. Tienen la libertad de gobernarse según sus propias leyes; tienen una constitución propia que no ha de contradecir la constitución federal aunque ésta última sólo abarca temas de competencia nacional¹². Sin embargo, durante prácticamente 70 años de hegemonía priísta¹³, México funciono como uno de los sistemas políticos mas centralizados de Latinoamérica. Esto se debía a la fusión entre el ejecutivo federal y el partido oficial, lo cual convertía al presidente mexicano en el actor principal del sistema (presidencialista) al ostentar enormes poderes meta-constitucionales que se sustentaban en el hecho de ser el líder del partido que tenia la mayoría en ambas cámaras legislativas y la totalidad de los gobiernos estatales –hasta 1989 cuando el Partido Acción Nacional (PAN) gana las elecciones en Baja California¹⁴. Mas tarde, dentro de un proceso de erosión del partido histórico, en el año 2000 el PRI pierde la presidencia de la nación. El rompimiento del sistema generó fuertes presiones para reactivar el

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, **Artículo 40**. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

¹³ **El Partido Revolucionario Institucional** (PRI) es uno de los principales partidos políticos en México que tuvo poder sobre este país entre 1929 y el año 2000. Todos los presidentes de México provenían de ese partido político hasta que en las elecciones federales del año 2000 fue un partido distinto el que ganó la Presidencia de la República.

¹⁴ Schiavon, Jorge A. , “La política externa de las entidades federativas mexicanas” Integración & Comercio pag. 109 a 138.

federalismo mexicano establecido en la Constitución de 1917. De esta forma, la democratización del sistema, conjuntamente con la descentralización y la liberación comercial crearon un escenario propicio para que los EM buscaran participar mucho más activamente en materia de política exterior, con el objetivo de fortalecer sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al Gobierno Central.

En la **Republica Argentina** las cosas eran distintas pero parecidas. Como en gran parte de la historia del México, el federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus principios y, a decir del Dr. Alberto Dalla Via, fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos. Algunos rasgos del sistema institucional argentino contribuyeron a que ello ocurriera, como ser, al igual que México y varios países de Latinoamérica, el carácter hegemónico del modelo presidencialista, el carácter nacional de los principales partidos políticos y el frecuente recurrir a las medidas de emergencia como el estado de sitio y la intervención federal. Todo confluye para afirmar que el sistema argentino es, a decir del Dr. German Bidart Campos un “*unitarismo solapado*”. No olvidemos las frecuentes intervenciones de gobiernos de *facto* que recurrieron a estilos hipercentralizados con estructuras jerárquicas de carácter militar.

En el año 1994 Argentina tuvo su oportunidad para lograr un fortalecimiento del federalismo, que, si bien estaba plasmado en su Constitución Nacional, la reforma que sufrió esta Carta Magna impulsó un federalismo cooperativo que consistió en varios puntos como por ejemplo; la *autonomía de los municipios* precisando que ella abarca aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros; la incorporación formal de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* como sujeto federativo (de la que haremos mención más adelante con respecto a su participación internacional); la posibilidad de *crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines* por el artículo 124 por el cual también se concede a las provincias la posibilidad de “*celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política*

exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito publico de la Nación; con conocimiento del Congreso de la Nación”.

Se puede vislumbrar en ambos Estados la intención de ir en búsqueda de una consolidación del federalismo con un Estado menos burocrático y mas eficiente acercando gastos y recursos a los ciudadanos y favoreciendo la inmediatez y el control de los mismos. Aunque en la actualidad se vislumbre un *amorigeramiento paulatino del centralismo* este sigue persistiendo apoyado en la estructura económica y fiscal.

- **Las competencias constitucionales**

Una de las características mas destacadas del régimen federal -y de la mayoría de los distintos regimenes de gobierno existentes- es que la competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores corresponde al gobierno federal, o gobierno central conforme la atribución de competencias que realizan las Constituciones. El Dr. Dalla Via señala la real importancia para un Estado Soberano de tener una voz exterior única y unívoca citando al comentarista de la Constitución de los Estados Unidos de América (fuente de la C.N. Argentina) Joseph Story *“si cada uno -de los entes federados- tuviera libertad para hacer tratados o alianzas con un estado extranjero, tal facultad seria naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia misma de la Unión podría ser comprometida¹⁵”.*

En el caso de México el **Artículo 89 Frac. X** dice que es facultad del poder ejecutivo *“dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a aprobación del Senado”* y que es facultad exclusiva del Senado *“analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Nacional con base en los*

¹⁵ Dalla Via, Alberto Ricardo *“El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales de Argentina”* Integración & Comercio. Año 2004 N° 21. Paginas 11 a 26.

informes anuales que el presidente de la Republica y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso”¹⁶.

En el caso Argentino es el Gobierno Nacional, también por mandato constitucional, quien detenta la competencia exclusiva en materia de conducción de las relaciones exteriores y la celebración de tratados internacionales. Esta facultad del Gobierno Central no admite cercenamientos ni cortapisas y no se comparte con los Gobiernos Provinciales.

Pero, como se señaló anteriormente, con la erosión del paradigma estatocéntrico del Estado Nación en las relaciones internacionales y el advenimiento de procesos de globalización y descentralización, los países se están abriendo cada vez mas hacia la practica de la paradiplomacia y descentralizan su gestión internacional (en especial la comercial), haciendo una división, si se quiere, entre *política internacional y relaciones exteriores*. La política exterior sigue siendo monopolio exclusivo de los Estados Centrales¹⁷.

Como ya vimos, en Argentina, al momento de sancionarse la Constitución de 1853 los gobiernos provinciales delegaron al gobierno federal una serie de facultades y competencias dentro de las cuales se encuentra el manejo de las relaciones exteriores. Pero en los tiempos de la reforma constitucional de 1994 el avance de la globalización y la experiencia de las regiones de la Unión Europea¹⁸ influyeron en la nueva redacción del **Art. 124** que otorga la facultad de crear regiones y celebrar convenios internacionales, en tanto los mismos no sean contrarios a la política exterior del gobierno federal, dice así *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y **podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación** y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el*

¹⁶ Serna de la Garza, José María “Aspectos jurídico-constitucionales relativos a la dimensión exterior del sistema federal mexicano” Revista Integración & Comercio. N° 21. Año 2004.

¹⁷ Art. 117 de la Constitución de México “Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras...”

¹⁸

crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

Tres condiciones quedaban así establecidas para la celebración de convenios internacionales por parte de estos actores:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación
- Que no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal
- Que no afecten el crédito público de la Nación.

El problema es la demarcación de cuáles son las actividades, en sus diferentes grados y magnitudes, “*incompatibles con la política exterior de la Nación*” puesto que no existe aun una política de armonía y trabajo en conjunto impartida por parte del gobierno nacional argentino a sus entes federados y tampoco una ley que facilite este nexo.

En México, justamente, se sanciona la **Ley sobre Celebraron de Tratados** del dos de enero de 1992 la cual, en su artículo **Artículo 6°** establece que “*La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente*” y en su **Artículo 7°** demarca la facultad de los EM de celebrar convenios internacionales cuando dice que “*Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo*”. Aquí, la facultad para los EM se ve tanto asignada como medianamente regulada y se establece un vinculo con la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) lo que significa una aproximación entre la Cancillería mexicana y la actividad internacional de sus entes subnacionales.

De lo visto hasta ahora concluimos en que en ambos países existe una incipiente legislación que busca acompañar el cambio paradigmático que se viene gestando en las Relaciones Internacionales. La puesta en marcha de una legislación y una política conjunta en el plano de una estrategia a largo plazo que permita a los EM y las Provincias trabajar en grupo y articuladamente con el Estado Central, es una necesidad y una oportunidad ineludible. Los estados federados necesitan de un marco regulatorio que les permita trabajar con alto grado de conocimiento de sus competencias y límites.

- **Los estados federados y municipios como motores del proceso**

Actualmente, tanto en México como en Argentina, los actores subnacionales, en la esfera gubernamental y no gubernamental, están incrementando significativamente sus vínculos fuera de las fronteras estatales, generando diversos tipos de interrelaciones y exhibiendo un dinamismo sin precedentes. Este *activismo provincial o estadual* se vio librado en diferente grado según los recursos económicos y humanos de cada actor. Las iniciativas son diversas, para enumerar algunas; primero se puede apreciar una mayor presencia internacional de los actores federados, sea mediante establecimientos de oficinas comerciales en el exterior o a través de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros estados, o incluso a través de la realización de giras promocionales para sus productos de exportación. Segundo, tanto los EM como las Provincias Argentinas han creado instituciones destinadas al crecimiento de las exportaciones y, finalmente, a nivel organizacional, es cada vez más frecuente la creación, tanto a nivel estadual como municipal, de áreas responsables de relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías, direcciones generales o como parte de los ministerios o secretarías de economía o producción.

En el proceso Mexicano podemos tomar como ejemplo el caso del Estado de México¹⁹ que cuenta, dentro de su estructura gubernamental, con un *Programa de*

¹⁹ <http://www.estadodemexico.gob.mx>

Promoción Internacional el cual divide su labor en las siguientes áreas: inversión extranjera, seguimiento de proyectos de inversión, promoción y fomento de la inversión extranjera directa, comercio exterior y cooperación internacional, y formación y capacitación de exportadores. Además, lleva a cabo la promoción comercial del estado a través de la organización de exposiciones y ferias comerciales en el exterior y en el mismo estado. En sus años como Gobernador del Estado de México el ex gobernador Arturo Montiel Rojas (ejerció este cargo desde septiembre de 1999 a septiembre de 2005) desarrolló un importante activismo político internacional que rebasa las actividades económicas y comerciales. En el año 2000 el gobernador Montiel realizó una gira por América del Sur, entrevistándose con empresarios y representantes gubernamentales a nivel local y central, entre ellos los presidentes de Argentina y Chile.

Otro ejemplo con importante actividad internacional es Chiapas²⁰, como resultado de la creciente visibilidad internacional resultante del levantamiento armado del EZLN se creó una Coordinación de Relaciones Internacionales, la cual tiene como misión asesorar y apoyar a todas las instancias del gobierno de Chiapas para establecer proyectos, propuestas y negociaciones con actores internacionales. Para el año 2002 Chiapas mantenía relaciones amistosas con 43 países de todo el mundo, así como con diversos organismos internacionales. Asimismo el Estado de Nuevo León ha creado su Unidad de Asuntos Internacionales²¹, que tiene por objetivo *vincular al Estado con los organismos internacionales, las regiones y los países del mundo para promover acuerdos que coadyuven con el desarrollo de la entidad*. El Estado de Nuevo León es sede de numerosos congresos y reuniones internacionales para el tratamiento de problemáticas propias de los entes locales y regionales como ser la Conferencia Internacional Jóvenes Urbanos en Riesgo 2004, el Seminario Internacional de Desarrollo Regional²² 2007 y el Forum Universal de las Culturas, Monterrey 2007.

²⁰ <http://www.chiapas.gob.mx>

²¹ Unidad de Asuntos Internacionales de Nuevo México, link: <http://www.nl.gob.mx/?P=uai>

²² http://www.nl.gob.mx/?P=unesco_desarrolloreional

Por el lado argentino cabe mencionar el caso de la Provincia Argentina de Córdoba que es paradigmático, en la medida en que no solo ha firmado convenios internacionales sino que también creó representaciones en el exterior. Su constante búsqueda de mercados e inversiones externas la ha llevado a producir, desde mediados de los años 80, una amplia gama de acciones. Entre ellas se destacan la apertura en el exterior de oficinas de promoción de la oferta exportable, los llamados “Córdoba Trade Center” en Nueva York, Madrid, Santiago de Chile, San Pablo y San Petersburgo. Córdoba también se ha movilizado en la suscripción de una serie de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros y promovió reformas organizacionales al interior del propio estado provincial para posibilitar los objetivos mencionados²³.

Junto a Córdoba y a Provincias como Santa Fe y Salta²⁴, casi todas las provincias son crecientemente participes de esta tendencia y muestran actividades directas de relacionamiento internacional. Muchas de ellas, al igual que los Estados Mexicanos fronterizos, combinan esta actitud comercial con el fortalecimiento de vínculos con los estados limítrofes, que por su propia ubicación constituye el tipo de relación más natural. Por ejemplo, la Provincia de Misiones cuenta con varios convenios con algunos estados brasileños. Este activismo comercial también excede los espacios geográficos más cercanos. En este sentido Salta y Misiones han firmado convenios con regiones de la Federación Rusa y Ucrania.

Un caso particular es la actitud proactiva que tomó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el posicionamiento internacional. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires instituyó la actual Dirección General de Relaciones Internacionales y Protocolo, creada por la Ley de Ministerios 1925 del 2006²⁵. A través de la Dirección General define su política internacional *respecto de la cual*

²³ Tussie, Diana “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino” Integración & Comercio. Año 2004. Los sistemas federales en la formación de la política comercial

²⁴ Gobierno de Salta. “Tratados Internacionales de la Provincia de Salta. Periodo 1994-2005”. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales – Gobierno de la Provincia de Salta, Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Salta diciembre 2005.

²⁵ Boletín Oficial de la CABA, del 28-03-2006, link:

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20060328.htm?menu_id=18296#1

*establece y fortalece sus relaciones con las ciudades, regiones y países del mundo mediante un programa permanente de vinculación y cooperación que tiene como objetivos centrales: consolidar su posicionamiento internacional, alcanzar mayores resultados para la gestión de gobierno y colaborar en el nuevo rol político de las ciudades a escala regional y global*²⁶. Esta política hacia el exterior se desarrolla a partir de cuatro instrumentos principales:

* Las *Relaciones Bilaterales*, fortalecidas a través de proyectos de colaboración y/o convenios de cooperación con ciudades, regiones e instituciones del mundo.

* Las *Relaciones Multilaterales*, participando activamente en las redes mundiales de ciudades, y en particular en redes de la región, como Mercociudades²⁷, orientadas principalmente al desarrollo y la integración regional.

* La *Cooperación Descentralizada*, desarrollando programas de intercambio vinculados a diversas temáticas de la gestión.

* Las *Colectividades*, realizando un trabajo conjunto y de integración con las asociaciones que agrupan a las colectividades extranjeras residentes en la ciudad.

Enmarcado todo ello por su principal tarea de diseñar y definir la estrategia de vinculación internacional de la ciudad, coordinando y asesorando a las áreas de gobierno en esta materia²⁸.

Como hemos ejemplificado en este acápite, tanto en una como en otra Nación, son los estados federados los que impulsan la actividad exterior propia dentro de sus competencias y siempre cuidando de no interferir con la política exterior del cada Estado Central, pero aun resta un trabajo en conjunto y una reglamentación para que el espectro de competencias entre los estados federados y la Nación este claramente delimitada y se puedan proyectar planes estratégicos tanto entre el Estado Central y los entes subnacionales como entre los entes subnacionales entre si.

²⁶Link de la Secretaria de Relaciones Internacionales, <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/>

²⁷www.mercociudades.org

²⁸ Idem, 24.

- **El trabajo conjunto entre Estados Federados y Nación, relación de complementariedad y subsidiariedad**

De modo que, un importante desafío que deben enfrenar las Naciones para una mejor política exterior es la coordinación entre los entes subnacionales y los Estados Centrales a la hora de programar estratégicamente sus políticas futuras. Como hemos visto, el fenómeno de la paradiplomacia surge como respuesta e nuevos caminos y circuitos que se fueron abriendo para los entes subnacionales. La globalización funciona como factor externo y como factor interno, la decisión unilateral de los estados federados de salir a buscar nuevos vínculos en el exterior procurando encontrar mercados para sus productos y promover la recepción de inversiones como así también fuentes de financiamiento externo.

Las actividades de promoción realizadas a nivel provincial presentan un grado insuficiente de coordinación con las actividades de los Gobiernos Centrales e incluso, con excepción de los trabajos de Regiones formadas por entes federados, de los entes subnacionales entre si. Como hemos visto, la actividad surgió con mayor o menor fuerza dependiendo siempre de la importancia que le fueron dando los diferentes gobernadores en su estrategia a través de lo que se llamo *activismo provincial*. El estado debe tomar el rol de conducto entre el sistema internacional y sus entes federados facilitando la tarea, pero debe hacerlo anticipándose a las necesidades que puedan surgir y no en apuros por las circunstancias.

Pero no todo es desentendimiento, en Argentina, en el ámbito de Cancillería opera la Dirección de asuntos Federales y Electorales. La misma brinda apoyo y asistencia a las provincias y municipios en la promoción del comercio exterior local, integración regional, planificación de misiones, reuniones y seminarios a nivel bilateral, regional e internacional²⁹. El problema es que a pesar de contar

²⁹En la pagina web oficial de Cancillería Argentina encontramos una descripción de los objetivos de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/serec/dirfe/funciones.html>
La Dirección de Asuntos Federales y Electorales brinda el ámbito en el cual los gobiernos provinciales y municipales se vinculan con la Cancillería, ofreciendo asesoramiento a los funcionarios

con esta Dirección, su funcionamiento es aun escaso y las provincias siguen sintiéndose atadas a una desinformación y falta de planteos de estrategias comunes. Se necesita una ley de concertación federal que regule los principales puntos críticos, como el Art 124 y la conformación de un ámbito –que bien podría ser la Dirección de Asuntos Federales y Electorales de Cancillería- donde no solo pueda discutirse e informarse, sino planificar y acordar la política comercial. Este trabajo en conjunto conllevara beneficios tales como la identificación de las distintas necesidades que garanticen el éxito de las políticas que se diseñen, no solo para alcanzar los niveles de competitividad apropiados, sino para aminorar y compensar las diferencias de desarrollo en las distintas regiones.

IV. CONCLUSIONES

Tras lo visto, cabe destacar que este informe ha tomado solo algunos factores superficiales del asunto. Cada particularidad responde a orígenes y causas determinadas que hacen mas complicado el estudio comparado en una obra de

provinciales y municipales para un efectivo aprovechamiento de los servicios que pone a disposición tanto en el país como en el exterior. El objetivo es captar los temas locales vinculados a las relaciones internacionales, brindarles dimensión nacional a fin de facilitar su proyección. Suscintamente, sus funciones incluyen las siguientes:

- 1. Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales.*
- 2. Asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las pertinentes de la Cancillería, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés, y trasladar las consultas que exceden su competencia a las áreas internas que corresponda en cada caso.*
- 3. Asesorar a los Poderes, en coordinación con la Consejería Legal en los temas atinentes a la firma de Acuerdos o Convenios Internacionales encuadrados en el artículo 124 de la Constitución Nacional.*
- 4. Asistir a autoridades subnacionales en la concertación de “Hermanamientos” con contrapartes extranjeras.*
- 5. Asistir, en coordinación con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República en el exterior, a las misiones oficiales de autoridades provinciales, municipales o regionales.*
- 6. Entender en la organización de reuniones de los distintos Entes Regionales de la República, conjuntamente con las áreas de la Cancillería que corresponda conforme la temática a tratar, y asistir a éstos en el diseño de acciones y políticas tendientes a su vinculación con sus homólogos en el exterior.*

las dimensiones de esta. Ergo, han quedado puntos importantes sin desmenuzar como valdría, pero reiteramos que el presente trabajo busca solo introducir la cuestión de la paradiplomacia en América latina y algunas de las características de su incipiente desarrollo.

Cabria, en un análisis mas profundo, ahondar en la cuestión económica “*coparticipativa*” como un factor determinante de la centralización de los estados pese al avance de las leyes y las facultades constitucionales.

Cabria dedicar un capítulo a la diferencia entre “*Tratado Internacional*” propiamente dicho –el regulado por la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969- con los “*convenios internacionales*” del Artículo 124 de la Constitución Argentina o los llamados “*acuerdos institucionales*” de la citada Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 mexicana, puesto que estos instrumentos tienen una naturaleza jurídica propia y, aunque se los llame genéricamente a todos *tratados internacionales* sus consecuencias jurídicas, su campo de acción, su marco regulatorio y *el orden de prelación interno de las leyes*, o sea, la jerarquía que se cada ordenamiento jurídico otorga a cada instrumento son coyunturalmente diferentes.

Otro punto determinante es la frontera norte de México y el TLCAN con Estados Unidos y Canadá. Esta situación lleva a que México y Estados Unidos lleven una relación particular dentro de un marco exclusivo en el cual abundan las relaciones transfronterizas entre Municipios y *Condados*, Estados mexicanos y Estados americanos.

Aun hecha esta salvedad queda una multiplicidad de factores que valdría la pena analizar por separado, lo que no nos impide adelantar ciertas conclusiones.

En principio, y a pesar de las limitaciones de tipo estructural y legal, es evidente el nuevo rol que desempeñan los entes subnacionales en el concierto internacional. Su participación en diferentes áreas que tradicionalmente estaban reservadas a los gobiernos centrales es cada vez mas notoria y las perspectivas son enormes. Las actividades internacionales de estos nuevos actores van desde lo mas simple, como el hermanamiento de ciudades, hasta la creación de los “*Córdoba Trade Center*” en ciudades como San Petersburgo o giras

internacionales de sus gobernadores en búsqueda de acuerdos políticos, comerciales y de cooperación.

Por otra parte, como vimos anteriormente, sigue siendo tanto en México como en Argentina, el Estado Central el principal decisor y estratega de la política exterior y mas allá de los avances de los actores, se mantiene la política del “*Univocal international actor*” en cabeza de los Estados Centrales.

Asimismo, en ambos casos se puede observar que el carácter novedoso de la participación de la participación de los Estados Mexicanos y las Provincias Argentinas en el escenario internacional y los frutos que aporta a cada uno de los participantes se ve limitado en su desenvolvimiento por la falta de un trabajo en conjunto y una falta de adecuación del marco legal a este nuevo fenómeno. Las provincias argentinas demandan una reglamentación para el Artículo 124 de la Constitución Nacional y que permita trabajar con seguridad y programación a largo plazo en la promoción internacional.

El proceso descentralizador debe continuar, la clave es la división y coordinación del trabajo donde actores tanto subnacionales como centrales logren encontrar su nuevo rol en el multifacético escenario global.

• **Bibliografía**

- **Colacrai Miryam y Zubelzù Graciela.** *“Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”* 2004.
- **Colacrai Miryam.** *“La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en las áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”*. 2004.
- **Salviolo, Marcelo A.** *“Provincias y Convenios Internacionales, Una propuesta desde el Federalismo de Concertación”* ISEN. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 2005.
- **Hobsbawn, Eric J.** *Naciones y Nacionalismo.* Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Citado por Carlos A. Romero, *La decadencia del Estado*.
- **Tussie, Diana** *“La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el caso argentino”*. Integración & Comercio. 2004 pag. 69 a 84.
- **De Marsilio, Ernesto G;** *“Relaciones Paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino”*, CARI. Noviembre de 2006.
- **De Marsilio, Ernesto G .** *Aportes teórico-metodológico para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. análisis del caso argentino.*
- Ernesto Gastón de Marsilio. 2006.
- **Schiavon, Jorge A. ,** *“La política externa de las entidades federativas mexicanas”* Integración & Comercio pag. 109 a 138.
- **Dalla Via, Alberto Ricardo** *“El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales de Argentina”* Integración & Comercio. Año 2004 N° 21. Paginas 11 a 26.
- **Serna de la Garza, José Maria** *“Aspectos jurídico-constitucionales relativos a la dimensión exterior del sistema federal mexicano”* Revista Integración & Comercio. N° 21. Año 2004.
- **Gobierno de la Provincia de Salta – Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales.** *“Tratados Internacionales de la Provincia de Salta. Periodo 1994-2005”*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales –

Gobierno de la Provincia de Salta, Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Salta diciembre 2005.

- **Dra. Graciela Zubelzù, proyecto: “Provincias y relaciones internacionales”** Programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD) / Argentina y Comité de provincias en el plano internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI); 2005.
- **Botero, María Helena.** 2003. Desarrollo regional e internacionalización de las regiones. Universidad del Rosario, Colombia. Texto completo en: http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/cepi_desarr_regio.pdf
- **Ferrero, Martín.** 2005. La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur Latinoamericano. Universidad del Rosario, Argentina [www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei1\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei1).pdf)

Articulos:

- **Ramonet, Ignacio** “Voracidad”. Le monde diplomatique, *el diplo*. Pag. 44. Noviembre 2007.
- **Castells, Manuel** ¿Fin del Estado nación?. El Pais 26-10-97

Paginas WEB

- **Cancillería Argentina** <http://www.cancilleria.gov.ar>,
- **Secretaria de Relaciones Exteriores de Mexico** <http://www.sre.gob.mx>
- **Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.** <http://www.cari.org.ar>
- **Estado de Nuevo León. México** <http://www.nl.gob.mx>.
- **Estado de México, México** <http://www.estadodemexico.gob.mx>.
- **Estado de Chiapas, México** <http://www.chiapas.gob.mx>
- **Estado de Aguas Calientes,** <http://www.aguascalientes.gob.mx>
- **Estado de Baja California,** <http://www.bajacalifornia.gob.mx>

- **Provincia de Córdoba,** <http://www.cba.gov.ar>
- **Provincia de Salta,** <http://www.salta.gov.ar>
- **Provincia de Santa Fe,** <http://www.santafe.gov.ar>
- **Ciudad Autónoma de Buenos Aires,** <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/>

- **MERCOSIUDADES** <http://www.mercociudades.gov.ar>