

XXIIº CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO INTERNACIONAL
“ARGENTINA Y SU PROYECCIÓN LATINOAMERICANA”, en el BICENTENARIO DE LA
REVOLUCIÓN DE MAYO
TEMA: DE LA UNÍPOLARIDAD A LA MULTIPOLARIDAD: EL COMPONENTE REGIONAL

PONENCIA

LA PARADIPLOMACIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Por: Andrea Isabel Alsina Alvarenga. Estudiante avanzada de Derecho en la Universidad Católica de Salta.

Resumen

Luego de la guerra fría, el sistema bipolar existente hasta ese momento, feneció para dar lugar a un esquema unipolar encabezado por los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo su hegemonía, hoy, esta perdiendo fuerza por factores que tornan mucho más complejo el concierto internacional, entre ellos, la evaporación del estado-nación y su soberanía, la informática, y el componente regional.

En los últimos años, la Provincia de Salta evolucionó para proyectarse a nivel tanto interno como internacional. Ante ello, surge la inquietud de saber si existe o no una norma jurídica que avale dicho proceso. Antes de la reforma constitucional argentina de 1994, no se habría encontrado una repuesta; sin embargo, de cara a 16 años de la misma, se pueden vislumbrar normas que contienen el mencionado cambio, más específicamente el artículo 124, que si bien nominalmente no lo dice contempla la paradiplomacia.

Las provincias argentinas al estar dotadas de la paradiplomacia podrán, tanto a mediano como a largo plazo, insertarse en el contexto internacional con los diversos actores emergentes, valiéndose de los recursos que poseen - art. 124 segundo párrafo - como de los *softpowers* que podrían llegar a erigir con una política comprometida. También, serviría como una repuesta a las insuficiencias del estado-nación y del poder soberano.

Palabras claves: multipolaridad - provincias - paradiplomacia- recursos naturales - estado nación - actores emergentes.

Introducción

La Constitución Nacional argentina, en su artículo primero consagra para la República Argentina la forma federada de estado. Esto es la constitución formal, pues la constitución real, fáctica, dista mucho de ello; poniéndose en evidencia la brecha entre la normalidad y la normatividad. La historia de nuestro país muestra la falta de madurez en las provincias para solidificar el sistema federal. Siendo ellas las fundantes del Estado siempre tuvieron un papel cenicienta. Así, por ejemplo, este año el Jefe de Gabinete de la Nación, por medio de la decisión administrativa N° 41/10 reasignó 144 millones de pesos que estaban originariamente previstos para los Programas Comunes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable para las provincias, al Programa “Fútbol para Todos”. Por la decisión administrativa N° 84/10 reasignó 13 millones de pesos que estaban en principio destinados para subsidios económicos del sector privado, a la remodelación de la Casa de Gobierno, como a la refacción y equipamiento de la Quinta de Olivos. Los hechos hablan por sí solos. Frente a estas insuficiencias, y las mutaciones del estado-nación y su soberanía, las provincias están echando mano a un mecanismo totalmente legal, para resolver sus dificultades: La Paradiplomacia. El artículo 124 de la CN las mune de la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, y erigir órganos para tales fines. Pero celosamente, el constituyente de 1994 dejó en claro que tales actividades pueden llevarse a cabo, en tanto y en cuanto “...no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal...”¹. La reforma tenía como objetivo fortalecer la autonomía de las provincias, no *robar* poder ni fragmentarlo. Sin embargo, los estados subnacionales están atendiendo más a lo primero que a lo segundo.

Adentrándonos en el tema, la paradiplomacia puede ser entendida como la diplomacia² que entablan los estados subnacionales junto a la diplomacia formal del estado. En un primer momento, con los pioneros Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, la paradiplomacia fue vista como una moda vacua. Pero, a veces lo que parece simple

¹ Art. 124 de la Constitución Nacional: “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 crédito público de la Nación**; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

² La diplomacia, en palabras de Henry Kissinger, es “...el arte de restringir el ejercicio del poder...”, o “el ajuste de las diferencias a través de la negociación”. Kissinger, Henry. “Un mundo Restaurado”. Ed. Popular. México. Pág. 12.

puede llegar a ser más complejo de lo que se pensaba; y hoy esa moda se ha quedado para marcar tendencia.

En su evolución, la paradiplomacia³ fue entendida con un espectro muy amplio. En lo que refiere al área de aplicación, podía ir desde una región fronteriza hasta países no contiguos a los cuales pertenecían los gobiernos no centrales. Por su parte, quienes podían ejercerla eran las provincias, regiones de un país, e incluso personalidades con la capacidad de influir en un determinado proceso u acontecimiento - paradiplomacia inspirada-. Verbigracia, actualmente, California es la séptima potencia económica mundial, pero su crecimiento y desarrollo económico no se deben tan sólo porque esté gobernada por Arnold Alois Schwarzenegger. También, pueden mediar elementos que tiñen a la paradiplomacia como la participación del sector privado, la presencia de un sentimiento nacional; pudiendo conllevar hasta un movimiento secesionista como el de la comunidad de catalunya, los *quebecois* o los *länders*. En Cataluña, aparte de haber un fuerte sentimiento nacional, las inversiones privadas juegan un papel fundamental, caso muy semejante al de la región de Padania; mientras que en Alemania el ascua que mueve a la protodiplomacia es la identidad nacional. Esto, es muy difícil que pueda darse en nuestras provincias, además, la secesión es propia de un sistema confederado y no de una federación.

Ergo, unificaremos los neologismos microdiplomacia tranregional, la microdiplomacia transfronteriza, la paradiplomacia inspirada, la paradiplomacia global en el término paradiplomacia.

Las Provincias argentinas y la Paradiplomacia

Una aplicación práctica, aunque incipiente de la paradiplomacia argentina, es el

³ AGUIRRE ZAVALA, Iñiqui, llama a las unidades políticas subnacionales o provincias como gobiernos no centrales, poniendo el énfasis en el gobierno. En lo que refiere a la paradiplomacia propiamente dicha, haciendo cita de Duchacek y Soldatos, muestra la distinción entre: **microdiplomacia transfronteriza**; **microdiplomacia transregional**; **paradiplomacia global**; y **protodiplomacia global**. A la primera la define como la que a menudo lleva a “regímenes cooperativos regionales transfronterizos, se refiere a interacciones regionalmente limitadas entre gobiernos periféricos locales, provinciales, estatales, cantonales o *länders*.” La micro diplomacia transregional implica “la transoberanía, por lo general institucionalizada, se trata de contactos entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficos, pero cuyos gobiernos nacionales sí lo son.” A su vez, “la paradiplomacia global consiste en contactos políticos con naciones distantes y que relacionan entre sí gobiernos no centrales no sólo con centros comerciales, industriales o culturales, sino también con las diversas ramas o agencias de los gobiernos nacionales extranjeros”. Finalmente, describe a la Protodiplomacia global como “aquellas iniciativas y actividades de un gobierno no central en el extranjero y que ofrecen un mensaje más o menos separatista respecto de sus lazos económicos, sociales, y culturales con otras naciones. Dentro de ese contexto, la autoridad superior regional/provincial utiliza sus misiones culturales/comerciales como protoembajadas o protoconsulados de un Estado potencialmente soberano.” Aldecoa Francisco, y Keating Michael. “Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las Regiones”. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2000. Págs. 209-215.

crédito al cual accedió en 2003 la provincia de Salta. El mismo ascendió al monto de 34.100.000 de dólares para ser invertido en el desarrollo turístico, la infraestructura social básica, y el fortalecimiento de la administración fiscal. Permitió entre tantas cosas, adquirir el equipamiento de criopreservación para el Museo de Alta Montaña. El acuerdo fue suscripto entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Provincia de Salta, siendo la Nación garante ante el primero. Otro ejemplo, con proyecciones de cooperación más amplia, es la ZICOSUR; que involucra a GNCs de Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y el sur de Perú. El corredor bioceánico, la refacción del Ferrocarril Belgrano y la inserción en los mercados de China, Corea del Sur, Japón, Tailandia, Estados Unidos, Canadá, entre otros; constituyen sus ambiciones. Los ejemplos citados, también ponen sobre el tapete la íntima relación que media entre el regionalismo y la regionalización.

El Norte de Argentina posee un regionalismo diferente al del centro y más aún al del sur. Salta, Jujuy, Catamarca, Chaco, Formosa, Tucumán, Santiago del Estero, Misiones, y Corrientes lograron que sus intereses sean encauzados en la ZICOSUR; permitiendo ello que las asimetrías federales no signifiquen un escollo para el desarrollo y crecimiento económico. En el caso del sur, todavía no hay una conciencia ciudadana sobre la riqueza de esas tierras y de su identidad -regionalismo-, y paradójicamente los extranjeros si lo saben. Es una región a la cual no se le ha dado una repuesta y por lo tanto el proceso de regionalización no se ha acoplado con el regionalismo. Malvinas requieren de una política especializada que mire sus proyecciones a futuro, planes que manifiesten verdaderas estrategias de actuación con los kelpers y los recursos que yacen en esas benditas islas. En lo que refiere al litoral, deberían tomarse medidas en relación a la cuenca del plata con los países vecinos, lo cual aún no se ha logrado; tal vez de modo incipiente se este iniciando un largo camino con el fallo de la Corte Suprema de Justicia respecto al riachuelo. Y así, infinidad de temas medioambientales y otros, deberían ser viabilizados a través de los GNCs, porque son los que en mejores condiciones están. Pero, no debe entenderse al proceso de regionalización como fragmentación. Es mejor nominarlo “segmentación”⁴ (Aldecoa - Keating, 2000: 213), dando una idea de trabajo ligado y no estanco, pues posibilita una mejor integración de los regionalismos, como un conocimiento más ahondado de los mismos.

Hasta aquí hemos descripto a la paradiplomacia con un viso local. Pero, también, es

⁴ Aldecoa, Francisco y Keating, Michael. Op. Cit.

importante desbrozar el aspecto internacional de la misma. El entramado mundial se está vislumbrando como una red *-network-* muy difícil de predecir y de contener a través de una codificación normativa. Ha surgido un elemento desequilibrante dentro de la globalización, y es la tecnología informática; la cual hace que los nodos - llamémosle así los distintos actores- se hallen unidos por nexos invisibles. Los mismos mutan a una velocidad, que el Estado- nación con el derecho, son insuficientes para contener esas necesidades. Quizás, sea momento de atender a otras unidades más flexibles, como ser las provincias⁵ (Aldecoa - Keating, 2000: 224). Por su parte, José M. Magone⁶ haciendo cita de Manuel Catells habla de las regiones como estructuras dúctiles para construir “*networks for economic growth*”, y por lo tanto significa que han emergido *-have emerged*⁷ (Magone, 2006)- nuevos actores, los Gobiernos No Centrales.

A fines de la década del ochenta, los Comité de Frontera anticipaban la paradiplomacia. Buscaban atender las problemáticas y necesidades de cada zona fronteriza. Gregorio Recondo, en algún momento, señaló tres objetivos principales de los mismos⁸. Las fronteras siempre fueron pasibles de una política especial en virtud de su valor geopolítico para la defensa nacional. Sin embargo, la concepción de defensa ha cambiado sustancialmente, el uso de los *hard powers* no es el único modo de proteger las fronteras y el país; la informática y las bases de datos son el punto de ataque de muchos hackers espías. Se está produciendo una redefinición de defensa, y para atenderla es imperioso el conocimiento de lo que se va a defender. Empero, en nuestro país la ley de defensa nacional y su decreto reglamentario norman la inveterada disyuntiva de cuándo las fuerzas armadas deben actuar. Más específicamente, se dice que sólo lo pueden hacer en caso de un ataque por otras fuerzas armadas extranjeras; bifurcándosela en la defensa interior y exterior, como repuesta al pasado. La sociedad argentina sigue debatiendo temas que no existen, se aferra neciamente al pasado, y sería bueno que tomara impulso del mismo para proyectarse tanto a mediano como a largo

⁵ Brian Hocking las llamaría “estados catalíticos”. Aldecoa, Francisco y Keating, Michael. Op. Cit.

⁶ Magone, José M. “*Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors*”. *Department of Politics and International Studies University of Hull*. 2006. PDF:http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/JoseMAGONE%20final.pdf

⁷ José Magone al utilizar el tiempo presente perfecto denota la potencialidad que guardan los GNCs.

⁸ “...la promoción del desarrollo del área de integración fronteriza; el tratamiento de los problemas y conflictos fronterizos; y finalmente la regularización operativa del tráfico de personas, vehículos y mercaderías”. Recondo, Gregorio. “Comités de Frontera: Nuevos Mecanismos para la Integración Regional”. 1988. PDF:http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/132-Comentarios_1.pdf

plazo. Es una sociedad exacerbada y simultáneamente indiferente que no termina de asumir su realidad, transmitiendo ello a las nuevas generaciones. El mismo contexto internacional llama a los más jóvenes seres indiferentes. Baste recordar la tapa de *Le Nouvel Observateur* del mes de Octubre de 1978 titulada “*La Bof Génération!*”, en donde se los describía como salvajemente individualistas e indiferentes a la política⁹ (Jean, 2003: 12-28). Es necesario que las generaciones venideras se formen con una visión de estadistas, de *think tanks*, porque cada región necesita de personas técnicamente especializadas, para *predecir* las posibles eventualidades que pudieren surgir; y canalizar todo ello a través de la paradiplomacia. No podemos pretender *estar*, si no sabemos *ser*.

La para diplomacia en las relaciones multilaterales y su potencialidad en la multipolaridad

Bernard Gagnón y Jaques Palard, sostienen que la localización puede ser vista como una repuesta a la mundialización o como su corolario¹⁰ (Gagnon-Palard, 2005: 161-178), es decir, puede que la paradiplomacia sea entendida como un proceso conjunto o contrario a la globalización. Esto, exige distinguir momentos o instancias por las cuales pueden atravesar los GNCs en la escena internacional. Actualmente nos hallamos en el proceso conjunto o lo que se ha dado en llamar glocalización, pero en alguna instancia se producirá la inflexión, donde los GNCs pasaran a ser los protagonistas y la globalización tendrá un papel secundario. Más concretamente, siguiendo el cubo propuesto en el relato de la Mgtr. Montenegro¹¹, las relaciones transnacionales son colocadas en la parte inferior del mismo. Ello evidencia dos cuestiones. Por un lado una estructura multinivel, en donde en cada uno puede existir la uni, bi o multipolaridad; pero así mismo pone de manifiesto la potencialidad de cada uno de esos niveles de llegar a ser una cuarta dimensión espacial, contenedora de las

⁹ “*farouchement individualistes...et indifférents à la politique...*”. Jean Daniel. “*Et apres...*”. *Le Nouvel Observateur*. Marzo 2003. N° 2000.

¹⁰ “*...peut se lire comme une réponse a la mondialisation ou comme son corollaire...*”. Gagnon Bernard et Palard Jaques. “*Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinieses canadiennes dans le contexte de l’intégration nord-américaine.*” *Revue Internationale de Politique Comparée*. Vol. 12, N° 2, 2005.

¹¹ Montenegro María Cristina. “Hacia la multipolaridad: el debate desde una perspectiva teórica”. Relato de la Sección de Relaciones Internacionales del XXII° Congreso Argentino de Derecho Internacional. “Argentina y su Proyección Latinoamericana, en el Bicentenario de la Revolución de Mayo.” Salta, 21, 22, 23 de Octubre de 2010.

demás, es decir, un tesseracto o hipercubo.

La sociedad de hoy, no puede ser concebida solamente como un trato cara a cara, pues las comunicaciones permiten la interacción de diversos actores geográficamente distantes. José Magone¹², haciendo cita de Niklas Luhmann habla de una sociedad mundial *-world society-* donde los estados nacionales son irrelevantes. Eso no significa que hayan desaparecido, sino que son actores, pero no los más importantes. Evocando un parangón, en un primer momento, la interacción en la red fue posible a través de las redes WAN *-wide area network-* que se hallaban conectadas por un nexo material visible, y quizás más fácil de predecir y controlar. Sin embargo, actualmente existe otro tipo de red, de mayor extensión, y facilidad de comunicación; y no tiene un nexo visible: WI-FI. ¿Qué significa esto? Que los nodos *-actores-* están, participan, actúan, o guardan la potencialidad de actuar, y la más de las veces no los vemos, como la cuarta dimensión del tesseracto. Entonces, la paradiplomacia podría funcionar como un protocolo de red que permita la comunicación e inserción de esos nodos en la sociedad mundial, allanando el camino hacia un sistema de cooperación y de relaciones constantemente en mutación. Tal vez, los GNCs estén iniciando una etapa de atomización del poder en una red totalmente enmarañada, siendo las únicas unidades lo suficientemente flexibles para sobrevivir. ¿Y ese sobrevivir qué implica? Las crisis alimentaria, medioambiental y energética tienen la repuesta. Argentina es una potencialidad latente en dichos aspectos, en tanto y en cuanto los recursos naturales sean racional y eficientemente administrados. Pero el lector podría decir que eso es tarea del gobierno nacional. Pues no. La reforma constitucional de 1994 puso fin a otros de los grandes debates doctrinarios referentes al *dominio* de los recursos naturales, otorgándoselo a las provincias, y *casualmente* la disposición también se encuentra emplazada en el artículo 124 de la CN.

En conclusión, las asimetrías federales han llevado a las provincias a buscar su propia salida en el contexto interno, y el meollo de toda esta cuestión es que tal vez la Argentina es un estado sin nación, es decir, laten más los regionalismos que un ser argentino que nos aune a todos. Sarmiento, en su obra *Facundo, Civilización y Barbarie* defenestra a los españoles, y él ¿descendiente de quién era? José Hernández, en el *Martín Fierro* hace la descripción de un gaucho quejoso de los indios y ¿el gaucho de dónde surge?

¹² Magone, José M. Op. Cit.

Por otra parte, la realidad internacional es multinivel, en cada nivel la hegemonía puede estar encarnada en uno, dos o más actores, hoy son estados o regiones los que priman en los niveles más importantes; que entablan relaciones multilaterales con los GNCs. En un futuro puede que los GNCs accedan a esos niveles, porque son unidades que desean y tienen la potencialidad de sobrevivir en el entramado de una red interconectada. La historia se repite en ciclos más o menos vigorosos, y hoy, se podría decir que se avecina un tiempo similar al feudalismo, Hedley Bull lo llama *neomedievalism*¹³ (Magone, 2006). A su vez, los diversos actores interactúan constantemente por medio de lazos que no vemos, pero están y mutan. El regionalismo genera el imperativo de repuestas, y para ello es preciso el conocimiento de los recursos que tenemos, sus cualidades, sus posibilidades, su valuación, una administración eficiente que permita a las generaciones futuras tener una existencia digna en el medio. Todavía podemos recuperar el tiempo perdido y comenzar a *fair catleya* con lo que tenemos; de lo contrario terminaremos concluyendo, como bien lo dice Henry Kissinger, en que “El apaciguamiento, cuando no es un estratagema para ganar tiempo, es el resultado de una incapacidad para enfrentarse a una política de objetivos ilimitados”¹⁴ (Kissinger, 1973:13).

¹³ Pero haciendo la salvedad de que no implica una regresión en el tiempo, ni tampoco a nivel institucional; sino que es visto como un mero parangón. Magone, José M. Op. Cit.

¹⁴ Kissinger, Henry. “Un mundo Restaurado”. Ed. Popular. México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, Francisco y Keating, Michael. "Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones." Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid 2000.
- Magone José M. "*Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors*". *Department of Politics and International Studies University of Hull*. 2006. PDF.
http://www.unizar.es/union_europea/files/documen/conferencia%2010.2006/JoseMAGONE%20final.pdf
- Gagnon, Bernard y Palard, Jaques. "*Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinieses canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine*". *Revue Internationale de Politique Comparée*. Vol. 12, N° 2, 2005.
- Sabsay, Daniel Alberto. "*El Federalismo Argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional*". Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología. Buenos Aires, 1999.
- Observatorio Fiscal de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).
- Recondo, Gregorio. "Comités de Frontera: Nuevos Mecanismos para la Integración Regional". 1988. PDF.
http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/132-Comentarios_1.pdf
- Revista "*Le nouvel Observateur*" *Spécial* N° 2000, Marzo 2003.
- Kissinger, Henry Alfred. "Un mundo Restaurado". Ed. Popular. México, 1973.