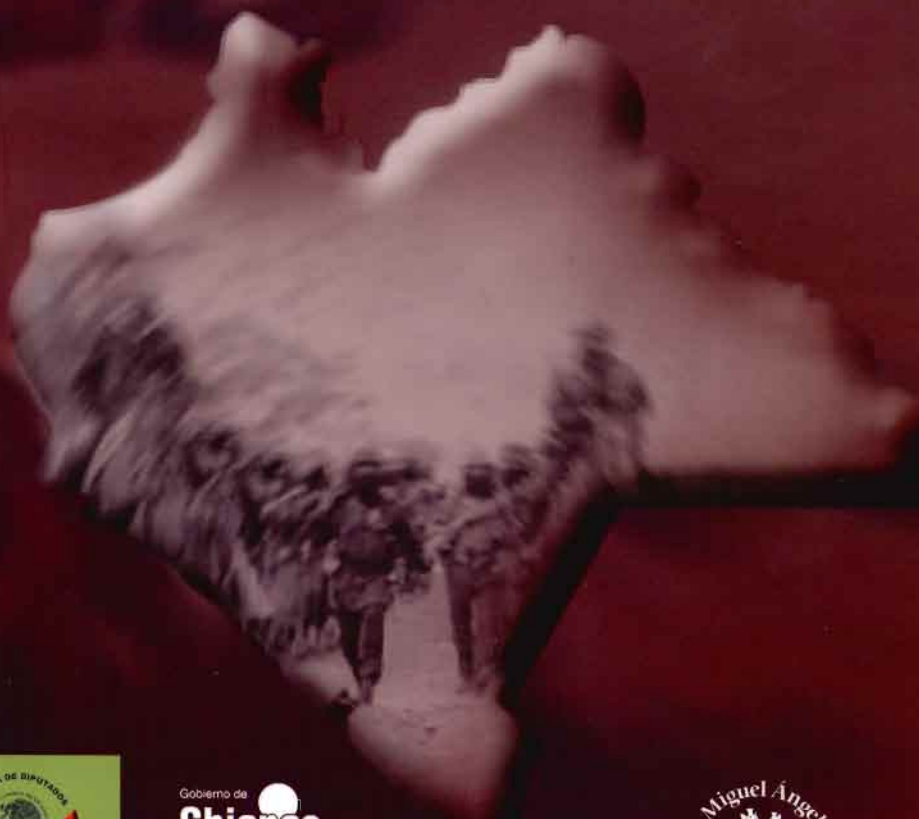


La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales

Sergio Rodríguez Gelfenstein
Coordinador



Gobierno de
Chiapas
Uno con Todos

Miguel Ángel

Porrúa

La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales



La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales

Sergio Rodríguez Gelfenstein
Coordinador



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Gobierno de

Chiapas

Uno con Todos

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2006

La paradoja de las relaciones internacionales de los gobiernos locales

Sergio Rodríguez Gelfenstein
Gobernador

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2006

© 2006

SERGIO RODRÍGUEZ GELFENSTEIN

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-809-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Presentación

SERGIO RODRÍGUEZ GELFENSTEIN

SE HA DADO el nombre de paradiplomacia a aquellas acciones internacionales que se enmarcan en una política de inserción internacional de los gobiernos locales. Al finalizar la Guerra Fría el mundo comenzó a buscar una nueva organización que diera cuenta de las transformaciones que empezaban a ocurrir tras la desaparición de la Unión Soviética, del sistema socialista y, por ende, de la estructura bipolar que sirvió como base de regulación del planeta durante la mayor parte del siglo XX.

Al cambiar el sistema, cambió la agenda. Si bien es cierto que en la última década del siglo anterior no se logró establecer una ordenación clara en el funcionamiento internacional, los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos le dieron a ese país la justificación para establecer la unipolaridad como forma de funcionamiento de su política exterior. En paralelo a esto, se ha ido avanzando en la construcción de mecanismos de integración que hacen prever que el mundo del futuro puede ser un mundo de bloques, mismo que podría definirse como multipolar.

En este marco, la nueva agenda internacional ha puesto en el tapete una serie de temas no prioritarios antes de 1989 y que hoy preocupan a los gobiernos, sin importar el lugar que éstos ocupen en la escala de conducción de los ciudadanos. Así, los gobiernos locales –quienes tienen un contacto más directo con los pueblos– han comenzado a hacerse eco de las inquietudes generadas por las transformaciones de la realidad internacional y a indagar acerca de la manera de relacionarse con países, orga-

nizaciones supranacionales y entes multilaterales, entre otros, para encontrar respuestas a las dinámicas que enfrentan en la cotidianidad de sus responsabilidades.

En este ámbito, los gobiernos locales han comenzado a establecer contacto entre sí, a organizarse y a tratar de tener una presencia en el sistema internacional que les permita encontrar instrumentos y recursos para la realización de las políticas públicas, el desarrollo y la lucha contra la pobreza y la marginación. Asimismo, otros actores internacionales han comenzado a tener mayor relevancia en la construcción de un mundo más equitativo: parlamentos, organizaciones no gubernamentales e instituciones humanitarias intentan establecer bases para diseñar el sistema internacional del futuro.

En este libro se recogen las ponencias de la mesa “La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales”, realizada durante el XVIII Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas en octubre de 2004 con el lema “Visiones desde el norte y visiones desde el sur: la nueva configuración del poder mundial”.

Los trabajos que aquí se presentan fueron preparados especialmente para esta circunstancia, y por tanto se sometieron a la discusión y al análisis durante el desarrollo del mismo. Los autores contribuyeron, desde sus posiciones particulares, al planteamiento de una visión amplia y novedosa sobre el tema.

Quiero expresar mi agradecimiento a los autores que contribuyeron a la elaboración de este libro, todos destacados académicos en sus países y reconocidos más allá de sus fronteras nacionales por sus aportes al análisis de las relaciones internacionales. Un valor agregado de este trabajo es que combina la experiencia de quienes han investigado el tema desde las instituciones académicas y de aquellos que hoy ejercemos funciones de gobierno o de instituciones gubernamentales; sin embargo, las opiniones son hechas a título personal y no comprometen

necesariamente la posición de la institución en la cual cumplimos responsabilidades oficiales.

Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales está organizado en cinco capítulos que recogen las ponencias presentadas en el congreso, y se encuentra precedido por el discurso del gobernador del estado de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, pronunciado durante la inauguración del evento. En su discurso, el mandatario estatal hizo referencia a la nueva realidad que vive Chiapas, coincidente con las transformaciones del sistema internacional, y expuso la idea de que la globalización debe conducirse y gobernarse a través de la coordinación de sus líderes, incluyendo a quienes tienen responsabilidades en los entes subnacionales. Explicó Salazar Mendiguchía que este marco permitió a su gobierno desarrollar una exitosa política internacional que ha llevado a Chiapas a sostener una amplia relación con pueblos, gobiernos y organizaciones de todo el mundo.

Roberto Russell, coordinador del área de estudios internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, reflexiona en torno al debate teórico referido al lugar de los estados-nación y los actores subnacionales a partir de la ampliación de los actores internacionales a finales de la década de 1960. Asimismo, analiza el incremento en la calidad de la participación de estos actores y su influencia creciente en el escenario internacional.

Según Russell, el centro del debate teórico actual vuelve a estar en el papel del Estado y de la sociedad de estados para establecer y mantener el orden interno e internacional, resolver en forma pacífica los conflictos, hacer frente a las amenazas que afectan la seguridad pública y global, y alcanzar una mayor equidad en las condiciones de vida de la gente.

Fernando Solana, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, aborda el tema desde una problemática relacionada con la diplomacia parlamentaria y abunda con cifras en torno a las características del mundo global, el cual, según su opinión, requiere

contar con los mecanismos necesarios para su orientación. En este sentido, Solana destaca la necesidad de contar con órganos parlamentarios internacionales que permitan legislar a la velocidad con la que evoluciona la globalización, de manera que ésta pueda ser un proceso controlado y ejecutado en el marco de la ley.

Los tres capítulos siguientes analizan el caso de la Unión Europea, así como el de la relación entre Chile y Argentina, países que comparten una larga frontera, y en particular los vínculos entre sus entidades y gobiernos subnacionales; y finalmente el de Chiapas como el estado mexicano que ha tenido una acelerada inserción en el ámbito internacional en los últimos años.

La experiencia de la Unión Europea es abordada por Francisco Aldecoa Luzarraga, decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, quien ha investigado el modelo europeo de regionalismo. A partir de dicho modelo, concluye que éste es el que más alcance y desarrollo ha tenido, así como el que más se ha institucionalizado, por lo que la paradiplomacia de las regiones europeas es también de las más avanzadas.

Aldecoa recuerda que con el nacimiento de la Unión Europea se reconoce por primera vez la sustantividad política de las regiones en la construcción europea, con la introducción del principio de subsidiariedad como criterio de distribución de competencias. Sin embargo, explica que las principales motivaciones que han llevado a las regiones a establecer relaciones internacionales son de origen económico, aunque no soslaya los factores culturales, políticos, transfronterizos y migratorios.

El capítulo concluye con una novedosa propuesta en la cual confluyen la paradiplomacia, la diplomacia clásica y la diplomacia común como elementos de tres niveles diferentes de relaciones exteriores, complementarios entre sí y que constituyen una manifestación, de cara al exterior, de la división de competencias interna existente en la Unión Europea.

El embajador de Chile en Argentina, Luis Maira, enfoca su análisis en las relaciones de dos niveles que Argentina y Chile

mantiene dentro de sus vinculaciones políticas. De acuerdo con este autor, la similitud de procesos que viven ambos países en sus relaciones internacionales ha propiciado una tendencia hacia la integración y cooperación no sólo en el ámbito económico sino también en el físico, a partir de los proyectos de infraestructura transfronterizos. Se resaltan aquí los mecanismos creados en ambos países para llevar adelante estas iniciativas, así como el papel creciente de los líderes gubernamentales y de la sociedad civil de los entes subnacionales que cada vez participan más en los esfuerzos comunes de integración.

Cierra el libro un análisis de la experiencia de Chiapas que preparó el suscrito a partir de la experiencia realizada como coordinador de Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas. Dicha experiencia le permitió apreciar que no existen reglas que impidan tajantemente el establecimiento de acuerdos entre estados y regiones, localidades y estados, así como entre instituciones de diferentes países y entre ciudades.

Los numerosos estudios al respecto representan la mejor justificación y sustento para afianzar la presencia de los gobiernos locales en el ámbito internacional y para aprovechar cabalmente las herramientas de que disponen. En México ya son visibles las prácticas de cooperación transfronteriza y participación internacional de los gobiernos locales; sin embargo, el marco legal aún necesita reformarse.

Es en este contexto que Chiapas ha ido creando su experiencia a partir de la voluntad política que reconoce la importancia de establecer vínculos de amistad con el exterior, sobre todo con Centroamérica. Una de las principales estrategias del gobierno estatal para contrarrestar la situación de atraso en comparación con otras entidades del país, ha sido el aprovechamiento de las relaciones internacionales como medio para gestionar el apoyo de los actores mundiales en proyectos básicos de desarrollo. Dicha estrategia se centra en cuatro grandes temas: política, cooperación, frontera sur y migración.

Estos trabajos han generado un importante debate, así como comentarios y opiniones que hemos recibido de participantes en el Congreso de AMEI que se han interesado en el tema. Esperamos que este libro contribuya a un mejor conocimiento de las relaciones internacionales de las entidades subnacionales y de la paradiplomacia como un fenómeno creciente en el escenario internacional de comienzos de siglo.

[*Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, junio de 2006*]

Discurso pronunciado durante la inauguración del XVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales

PABLO SALAZAR MENDIGUCHÍA*

EN PRIMER LUGAR, deseo expresarles el beneplácito del pueblo y del gobierno de Chiapas por la presencia de todos ustedes, y agradezco a la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales la decisión de realizar su XVIII Congreso en estas hermosas tierras chiapanecas.

Valoramos esta decisión como un reconocimiento a nuestra entidad por su esfuerzo en favor de la paz, la gobernabilidad, el desarrollo y la convivencia pacífica. Hoy en Chiapas construimos una nueva realidad que coincide con una situación política novedosa en México y el mundo; nos situamos en un contexto internacional que ha recibido dos denominaciones: posguerra fría y globalización, fenómenos distintos pero estrechamente conectados.

En México y en América Latina no medimos debidamente la significación de estos cambios ni tuvimos una estrategia para enfrentarlos. Nuestra visión del mundo dejó de tener justificación y encaramos situaciones muy desfavorables. Las respuestas previas ya no tuvieron sentido, aunque se aplicaron mecánicamente los viejos esquemas.

El mundo de la Guerra Fría fue altamente ideológico: la disputa se daba entre dos visiones del mundo, dos concepciones del Estado y la sociedad. Las dos superpotencias eran las cabezas de los bloques que lideraban en todos los planos: político, económico, militar y cultural.

*Gobernador constitucional del estado de Chiapas.

El desarrollo de las capacidades bélicas y de la fuerza nuclear creó un equilibrio del terror que obligó a acuerdos mínimos de convivencia y dio lugar a la distensión en largos periodos. Esto propició un periodo del sistema internacional en donde todos los actores conocían las reglas del juego y las respuestas que debían considerar, aunque las grandes decisiones se encontraban en muy pocas manos.

Tras el final de la Guerra Fría, no hemos establecido un nuevo sistema internacional sino que nos hallamos en una etapa de transición. Los nuevos mecanismos y modalidades de la hegemonía internacional se definen en forma gradual, sin que se sepa a ciencia cierta qué tendencias se consolidarán y cuáles no. En cualquier caso el mundo no volverá a ser bipolar, pues ahora los distintos niveles funcionan de manera independiente y la situación internacional es heterogénea y en ocasiones contradictoria.

El sistema internacional es unipolar en su dimensión militar y comunicacional, y esto se manifiesta a través de un control impresionante de Estados Unidos. Sin embargo, es multipolar en las áreas económica y política, lo que origina una activa competencia entre las tres grandes macrorregiones de la Posguerra Fría: la América anglosajona, es decir, Estados Unidos y Canadá; la Unión Europea; y el conjunto de países de la zona Asia-Pacífico, representados por Japón y los tigres asiáticos.

En ese contexto, Estados Unidos puede resolver con entera libertad los asuntos militares y de seguridad, y lo hace en un escenario en el que la Unión Europea ya ha sobrepasado su capacidad económica.

El gran dilema planteado a partir de 1989 es: ¿cuál será el segmento principal que determinará el orden internacional: la capacidad económica o la primacía militar, si los sucesivos conflictos iniciados con la primera guerra del Golfo Pérsico han confirmado que el área que define la conducción del mundo es la militar y no la económica?

En síntesis, puede decirse que la destrucción de las Torres Gemelas en Nueva York y el ataque al Pentágono nos hicieron

pasar de la fase uno de la Posguerra Fría y de la globalización a una fase dos de esos mismos procesos.

La globalización pareció ser inicialmente un fenómeno económico; sus efectos se percibían en la esfera financiera y productiva como un reflejo de los cambios producidos por la última revolución científico-técnica.

Durante la década de los años noventa la globalización se identificó con una serie de fenómenos desfavorables para los países en desarrollo, entre ellos la existencia de una masa incontrolable de capitales especulativos que provocaban crisis en los países que los recibían, ya que éstos resentían el súbito retiro de tales fondos.

De esta manera, las corporaciones transnacionales adquirieron una mayor importancia y poder frente a las potestades de los estados, lo cual dio pie a un aumento de la pobreza y la desigualdad entre los segmentos ricos y pobres del mundo, así como al interior de los distintos países, y finalmente se produjo una reducción de los fondos que los países desarrollados dedicaban a la cooperación internacional.

Sin embargo, aún no se advertía que se trataba de los efectos salvajes de un nuevo momento del desarrollo de las fuerzas productivas propias de una Revolución Industrial que ha establecido una forma de organizar la producción. Otro factor desencadenante de esta situación fue la aparición de nuevos sectores líderes de la economía como la microelectrónica, la biotecnología y la industria de nuevos materiales.

Además, la informática y la robotización tienen un peso creciente en el diseño productivo; y la descentralización de las plantas, la diversificación de los productos y la disminución de los inventarios ocurren junto a una precariedad de la actividad laboral y del empleo.

A la par de la mundialización de los fenómenos y espacios económicos, se abrieron otras dimensiones de la globalización cuyos efectos podrían resultar más promisorios, como la globalización jurídica.

En 1998, la Conferencia de Roma sentó las bases para la creación de la Corte Penal Internacional y el Enjuiciamiento y Sanción de los Responsables de Genocidios y Crímenes contra la Humanidad.

Sólo después de una década se entendió que los problemas planteados por la globalización no se resolvían con su condena, sino que exigían generar una estrategia capaz de dar respuesta a los fenómenos negativos para los gobiernos y los países en desarrollo.

Hoy, la idea de que es preciso conducir y gobernar la globalización ha abierto camino a un programa de acción del mundo en desarrollo, así como a la realización de actividades coordinadas entre sus líderes. Esta nueva actitud incluye no sólo a los jefes de Estado de los países, sino también a quienes tenemos responsabilidades en los gobiernos de entes subnacionales, llámense estados, departamentos, provincias, municipios o ciudades. Este marco fue el que llevó a nuestro gobierno a entender que había un espacio internacional que los gobiernos locales debían llenar.

Concluimos que el privilegiado conocimiento que hay de Chiapas en el mundo debería aprovecharse para generar relaciones políticas de cooperación y amistad. Buscamos el acercamiento de nuestra entidad con los pueblos y gobiernos del orbe para acceder a programas y proyectos de cooperación dirigidos a la lucha contra la pobreza y a favor de la paz, del desarrollo económico y social, así como del fortalecimiento institucional, político y jurídico del Estado.

En Chiapas creamos la Coordinación de Relaciones Internacionales para establecer, mantener y fortalecer los contactos con embajadas, representaciones y organismos internacionales acreditados ante el gobierno federal y las organizaciones no gubernamentales. Hoy mantenemos relaciones con casi 200 instancias entre países, agencias, organismos, empresas, universidades y fundaciones.

En cuatro años la entidad ha recibido la visita de 88 misiones y 183 personalidades mundiales. Como parte de la agenda internacional, el gobierno estatal ha organizado y asistido a 47 eventos relacionados con temas como federalismo, corrupción, cultura, paz, desarrollo económico, educación y cooperación.

Chiapas ha tenido presencia en importantes encuentros, como el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y el Foro de Barcelona 2004. La cooperación internacional ha destinado a Chiapas recursos por más de 500 millones de pesos en proyectos dirigidos a combatir rezagos económicos en salud, educación y desarrollo social. También mantenemos el esquema de intercambio de experiencias y capacitación, así como de donación hacia iniciativas culturales.

Para resumir, en Chiapas existen 153 proyectos logrados con el apoyo de instancias internacionales y con la firma de 39 convenios y acuerdos, entre los que destaca el acuerdo firmado con la Unión Europea, formalizado con la dotación de 15 millones de euros para una iniciativa de desarrollo social sustentable.

Nos enorgullece que este sea el acuerdo más importante de la Unión Europea en materia de desarrollo social en América Latina, que sea el primero que firma con un gobierno local en cualquier lugar del mundo y que Chiapas haya sido el primer estado mexicano en lograrlo.

Chiapas se ha inscrito pues en la agenda internacional gracias a una identidad y una interlocución propias; los temas del mundo son hoy también nuestros temas.

Como estado fronterizo, Chiapas tiene una gran responsabilidad en la política exterior de México a través de su relación con Centroamérica; es el estado que posee el mayor espacio limítrofe con Guatemala, por lo que una de nuestras tareas ha sido impulsar el redimensionamiento de la frontera sur.

En México ya se empieza hablar de las fronteras, en plural y no en singular. Por ello, buscamos también afianzar la relación con Centroamérica y desarrollamos acciones en beneficio de la región, compartiendo proyectos y actividades en las áreas

de agricultura, ganadería, biodiversidad, comercio, educación, turismo, cultura y deporte. Nuestra relación con Guatemala se ha intensificado hasta conformar un mecanismo de cooperación denominado Región del Quetzal, como un espacio para el análisis y el apoyo de iniciativas y políticas específicas que atiendan las necesidades y los problemas de la región.

Estas son algunas de las acciones que hemos realizado en cuanto a nuestra participación en la política internacional. Respondemos a una realidad mundial y a una necesidad de México y de Chiapas, y creemos que la actividad internacional del estado y sus municipios se debe regular y normar, para lo cual creamos un grupo de trabajo interdisciplinario que se encuentra elaborando una propuesta en ese sentido. En cuatro años podemos hablar de una importante experiencia en relaciones internacionales; nuestro trabajo se desarrolla en el marco de la ley y en permanente comunicación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esperamos que nuestro estado sea el mejor marco para sus reflexiones y que, tal como lo proponen nuestras políticas públicas, consideren al ser humano como el elemento central, porque en el principio de un nuevo siglo la condición humana se enfrenta a la terrible contradicción generada por el desarrollo de las mayores potencialidades creativas con las de mayor destrucción; la ciencia, el arte y la cultura han tenido avances espectaculares, y frente a ello se padecen la guerra, la tiranía, el hambre, la destrucción del medio ambiente, el narcotráfico y el terror, que constituyen las mayores amenazas para la continuidad de la especie.

Desde Chiapas aspiramos a un mundo en el que todas las vidas sean valiosas y únicas; en el que la historia de cada pueblo, sus tradiciones y culturas sirvan de alimento y enriquecimiento a las demás; en el que todos los seres humanos tengamos derecho a ser felices, a vivir en libertad de acuerdo con nuestras posibilidades, aprovechando los conocimientos y apoyos que otros nos ofrezcan, y a cultivar el respeto y el amor a nuestros semejantes.

Capítulo 1

El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales

ROBERTO RUSSELL*

Introducción

EL SURGIMIENTO y ampliación de los actores internacionales es uno de los temas que más atención ha recibido en la literatura sobre relaciones internacionales a partir de finales de la década de 1960. La novedad del fenómeno reside en la diversificación cuantitativa y cualitativa de los sujetos que participan en la escena internacional, y no en la existencia de otros actores que habrían arrebatado al Estado-nación el monopolio de las relaciones internacionales. El sistema internacional moderno siempre contó con numerosos actores, tanto estatales como privados, desde su establecimiento hacia finales del siglo XVII.¹ Más aún, la autonomía relativa de los actores privados y de las relaciones transnacionales respecto al orden estatal ha sido una nota característica de este sistema.²

Por cierto, el paradigma realista que ha dominado la aproximación teórica a las relaciones internacionales tras el fin de la Segunda Guerra Mundial contribuyó de manera importante

*Director de la maestría en estudios internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

¹Hedley Bull, por ejemplo, sostiene que el papel de los actores no estatales en la política mundial fue mayor en los siglos XVI y XVII, "cuando las relaciones transnacionales residuales jugaron un rol central", que en la segunda mitad del siglo XX. Véase Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p. 279.

²Sobre la autonomía de la "sociedad transnacional" *vis à vis* el "orden estatal", véase Raymond Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 145-152. Como señala este autor, las relaciones entre estados "vienen normalmente acompañadas por otras entre los individuos que componen las distintas unidades", p. 145.

a velar el papel que han jugado históricamente otros actores, además del Estado-nación, en la política y la economía internacionales. Lo singular entonces no es que haya otros actores; la novedad reside, por un lado, en su consideración teórica y su estudio en forma sistemática y, por otro, en el desarrollo de un proceso que se inició en la segunda mitad del siglo XX y que ha estado signado por dos rasgos principales: la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento en la calidad de su participación e influencia en los asuntos mundiales. El segundo rasgo, menos tratado en la literatura que el primero, indica la idoneidad de los actores internacionales para articular demandas, defender sus intereses y evaluar su lugar en las cuestiones internacionales y en la forma como éstas influyen en su vida.³

El cambio cuantitativo y cualitativo apuntado también ha llevado a una resignificación del concepto de actor internacional sobre la base de una nueva ontología. En efecto, las propiedades trascendentales para que una determinada entidad se considere o no un actor internacional tienen que ver cada vez más con aspectos políticos que jurídico-formales. Así, los atributos considerados para definir esta condición del ser son fundamentalmente los siguientes: a) grado de autonomía; b) capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y c) continuidad en la importancia de las funciones desarrolladas.⁴ Como sostiene García Segura, “tiende a privilegiarse un enfoque funcional que sustituye la orientación legalista basada en atributos jurídicos establecidos *a priori*”.⁵ Desde esta perspectiva, más centrada en la idea de la autonomía que de la soberanía, se entiende “por actor

³Para más detalles sobre este aspecto, véase James Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Nueva Jersey, Princeton, Princeton University Press, 1990, cap. 13.

⁴Para un apretado y claro análisis de la calidad de actor sobre estas bases políticas y funcionales, véase Esther Barbé, *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 117-122; y Bruce Russett y Harvey Starr, *World Politics. The Menu for Choice*, Nueva York, Freeman and Company, 1989, p. 65.

⁵Caterina García Segura, “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”, *Papers. Revista de Sociologia*, Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, núm. 41, 1993, p. 29.

internacional toda autoridad, organismo, grupo e, incluso en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función... en la escena internacional".⁶

Los actores internacionales se dividen habitualmente en públicos y privados. Los primeros incluyen al Estado-nación, a los actores gubernamentales no centrales (estados, provincias y municipios) y a los organismos intergubernamentales, como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. La clase de los actores privados, también llamados "actores no gubernamentales interestatales" o "fuerzas transnacionales", engloba a grupos e individuos que no representan a los estados en que se ubican o actúan y que ejercen una actividad de relieve en el campo internacional. Esta amplia categoría incluye, por ejemplo, a las organizaciones no gubernamentales, a las empresas multinacionales, a personas de gran prestigio internacional y aun a la opinión pública internacional.⁷

En un sentido amplio puede decirse que los contactos, vínculos y coaliciones establecidos por los actores privados entre países constituyen el entramado de lo que Raymond Aron llama "sociedad transnacional", cuya vitalidad depende en forma directa de la libertad de la circulación de personas, bienes e ideas, así como de la existencia de valores comunes.⁸ Como advirtió el propio Aron, la sociedad transnacional ha tenido etapas de esplendor (por ejemplo, en Europa durante la mayor parte del siglo XIX y hasta 1914) y otras en las que su espacio se vio drásticamente reducido por los conflictos entre estados (en Europa y el mundo entre 1946 y 1953).⁹ Hoy día, la sociedad transnacional no sólo se ve afectada por la índole del orden esta-

⁶Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1991, p. 341.

⁷Los estudios sobre relaciones internacionales contemporáneas prestan una gran consideración a los actores privados y su papel en materia internacional. Sin embargo, aún carecemos de trabajos importantes sobre este aspecto referidos a fases previas del sistema internacional. Este punto ya fue advertido por Bull en la década de 1970. Véase Hedley Bull, *op. cit.*, p. 279.

⁸En la mayoría de los casos, estos vínculos escapan al control e incluso al conocimiento de los ministerios de Relaciones Exteriores.

⁹Véase Raymond Aron, *op. cit.*, p. 146.

tal, sino también por la acción creciente de individuos y grupos que operan en el mundo que Robert Cox denomina “encubier-to”; tales son los casos del crimen organizado y las organizaciones terroristas transnacionales.¹⁰ Este vasto e inquietante conjunto de actores, que se ha expandido de manera notoria en los últimos años, constituye la lista negra de los actores privados internacionales. Su relación con el orden estatal es de dos tipos: en ocasiones viven como parásitos del mismo, y en otras procuran subvertir su poder y legitimidad.¹¹

En este capítulo me ocupo tan sólo del Estado-nación y de los actores gubernamentales no centrales, pero más específicamente de la forma en que estos dos actores públicos y sus vínculos recíprocos han sido tratados en el debate teórico sobre “nuevos actores” dentro de la disciplina de las relaciones internacionales desde la década de 1960. Con este propósito, divido en forma esquemática mi análisis en tres etapas: pluralismo (años sesenta y setenta); globalismo y neomedievalismo (años ochenta y noventa); y regreso del Estado y de la política (11 de septiembre de 2001 hasta la actualidad). En estos periodos, el debate sobre el lugar del Estado como actor internacional presenta claros rasgos distintivos. Asimismo, aparecen en cada uno de ellos reflexiones particulares sobre el papel de los actores gubernamentales no centrales en materia de relaciones internacionales y de sus vínculos con el Estado-nación.

Pluralismo (años sesenta y setenta)

En esta fase, la discusión sobre los actores internacionales se inscribió en el marco de un debate mucho más amplio de carácter ontológico –conocido en la literatura como el “tercer debate” o “debate interparadigmático”– que dio lugar a fuertes controversias, en particular entre realistas y liberales, sobre los principales

¹⁰Véase Robert Cox, “Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order”, Public Lecture, University of Sheffield, Political Economy Research Centre, noviembre de 2003.

¹¹*Idem.*

“supuestos básicos” e “imágenes básicas” con las que se procura dar cuenta de las relaciones internacionales, tanto en términos de actores como de procesos.¹² En el caso de los primeros, el debate tuvo su eje en el cuestionamiento a los tres supuestos básicos que sustentan la visión realista del Estado-nación: que los estados son los principales actores, que se dirigen hacia el mundo externo como unidades integradas y que actúan esencialmente de un modo racional.¹³

El embate más firme contra estos tres supuestos partió de las corrientes llamadas “pluralistas” y se dio en dos frentes. Se puso énfasis en la necesidad de reconocer en el análisis de las cuestiones internacionales, la existencia y el papel de numerosos y variados actores, además del Estado-nación, al mismo tiempo que se presentaron serios reparos a la idea de la “unidad” y la “racionalidad” del comportamiento externo de los países ofrecida por el realismo. Como señala Ole Wæver: “No sólo había más actores que el Estado, el Estado ya no era el Estado, sino que tenía que ser descompuesto en redes de burocracias, grupos de interés e individuos en una perspectiva pluralista.”¹⁴

Las dos obras más importantes del periodo basadas en esta perspectiva fueron *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, de Graham Allison, y *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, de Joseph Nye y Robert Keohane.¹⁵ En ambos trabajos se rechaza la noción del Estado integrado y coherente, poco permeable a las fuerzas externas.

¹²Para una excelente síntesis de este debate, véase Ole Wæver, “The rise and fall of the inter-paradigm debate”, en K. Booth, S. Smith y M. Zaleski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

¹³Esto último implica que los estados son capaces de fijarse claros objetivos; que evalúan todas las alternativas posibles cuando adoptan decisiones, así como los costos y beneficios asociados a cada una de ellas; y, finalmente, que es probable que se logren los objetivos establecidos mediante la elección de la alternativa que maximiza la utilidad estatal. Sobre este aspecto véase, entre otros, Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, 2a. ed., Nueva York, Mac Millan Publishing Company, 1993, p. 6.

¹⁴Ole Wæver, *op. cit.*, p. 350.

¹⁵Graham Allison, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988; y Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Antes bien, lo presentan como una unidad formada por individuos y burocracias que compiten en el proceso de formulación y en la puesta en práctica de la política exterior desde visiones e intereses distintos, y en ocasiones hasta opuestos. Se sostiene que, a diferencia de la concepción estadocéntrica que propone el realismo, este punto de vista permite captar la verdadera esencia de la política, cuya materia prima es la rivalidad, el conflicto, la formación de coaliciones y el compromiso entre una gran variedad de actores. Se pasa así de la concepción del Estado como una unidad “reificada”, propia del realismo, a la de un actor “desagregado” en las diferentes partes que lo integran. La política exterior –definida como una resultante de la competencia intensiva entre los distintos actores que componen el gobierno central– ya no sería el producto de un plan maestro estratégico o de procedimientos organizativos de rutina, sino de la habilidad y el poder relativo de quienes participan en este juego.¹⁶

A este tipo de interacción dentro del Estado, analizada particularmente en la obra de Allison, es preciso sumar la dimensión que Keohane y Nye llamaron “transgubernamental” y que hace referencia a los vínculos establecidos por distintos ministerios y secretarías del gobierno central a través de las fronteras de los países. Como lo señalan los propios autores, estas relaciones “aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los estados actúan coherentemente como unidades”.¹⁷ En la práctica, y sobre todo en condiciones de “interdependencia compleja”, los vínculos directos entre las burocracias de diferentes países revelan que éstas pueden no sólo perseguir sus propios intereses bajo la apariencia de defender el interés nacional, sino también que son capaces de formar coaliciones transgubernamentales en torno a asuntos políticos específicos.¹⁸ Este modo de interacción

¹⁶Una buena síntesis de los aportes del trabajo de Allison sobre la complejidad del proceso de toma de decisiones en asuntos de política exterior, puede verse en James F. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, cap. 11.

¹⁷Robert Keohane y Joseph Nye, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸Sobre el tipo ideal “interdependencia compleja” y sus principales características, véase Robert Keohane y Joseph Nye, *op. cit.*, cap. 11.

también pone en evidencia las dificultades existentes para el control centralizado de la política exterior.

Según se aprecia, la refutación de la visión realista se construyó en un nivel de análisis que limitó tanto el fenómeno de la “subestatalidad” como el de la “transestatalidad” a las subunidades de los gobiernos centrales. El Estado-nación se dividió en sus diferentes burocracias, apelándose a los contactos y coaliciones que ellas realizan para mostrar que los estados no son ni racionales ni unificados. En consecuencia, la problemática de la difusión del poder estatal no llegó al nivel de las relaciones entre el gobierno central y los estados, provincias y municipios. Esta dimensión de la subestatalidad será tema de análisis en la segunda fase del debate teórico que nos ocupa, es decir, la que corresponde a las décadas de 1980 y 1990.

No obstante lo anterior, otro debate de tono más político acerca del alcance de las potestades de los estados nacionales sobre sus territorios y poblaciones se inició en Europa y Canadá a finales de la década de los sesenta. En los hechos, este debate se tradujo en la progresiva descentralización de políticas hasta entonces bajo la órbita del poder central, que significaron la recuperación y asunción de prerrogativas propias por parte de las subunidades estatales. Bélgica fue el primer país que trasladó competencias a sus regiones, en 1970; poco después, y en forma sucesiva, otros estados europeos seguirían una política similar.

Este traslado de competencias incluyó la gestión de asuntos de alcance internacional, y con ello se sentaron las bases para el desarrollo de lo que Ivo Duchacek denomina “paradiplomacia”. Según su definición, este tipo de actividad internacional, sea en el plano global o en el meramente transfronterizo, implica la existencia de vínculos entre actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales o estatales/provinciales/municipales extranjeros con el propósito de influir en temas de comercio, inversiones y otras políticas y acciones.¹⁹

¹⁹Ivo D. Duchacek, “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of Nueva Actors in International Relations”, en J. Hans Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and*

Globalismo y neomedievalismo (años ochenta y noventa)

A partir de los ochenta, y en especial a lo largo de toda la década de los noventa, el debate sobre el Estado como actor internacional tuvo otros dos ejes: su funcionalidad para organizar la actividad humana en un mundo en proceso de globalización, y la dispersión creciente de su poder hacia otras estructuras de autoridad tanto subnacionales y supranacionales como privadas (un proceso que algunos autores llamaron el “nuevo medievalismo”, siguiendo el texto clásico de Bull; y otros, como Duchacek, la “perforación de la soberanía”).²⁰ En ambos ejes, tanto el de la funcionalidad como el de la dispersión, se introdujeron importantes reflexiones sobre el papel de los actores estatales no centrales y sobre sus vínculos con el Estado-nación, incorporándose con ello al debate teórico la categoría *subestatal*, que es de interés aquí.

La posición de quienes pusieron en tela de juicio la funcionalidad del Estado-nación se expresó, acaso de la manera más clara y abreviada, en dos artículos publicados en la revista *Foreign Affairs*, en el número de primavera de 1993. Tales artículos son: “The Rise of the Region State”, de Kenichi Ohmae, y “California’s Foreign Policy”, de James O. Goldsborough.²¹

Basado en la idea de que la lógica del proceso de globalización tornaba “redundante” al Estado-nación y de que la gobernabilidad a nivel nacional es poco o nada efectiva en un

International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990. Para más información y análisis sobre este concepto, véanse los artículos de Francisco Aldecoa y Sergio Rodríguez en este volumen.

²⁰Véase Hedley Bull, *op. cit.*, pp. 254-255. Por su parte, Duchacek dio un lugar de gran importancia a los gobiernos locales, municipales y regionales en su lista de los actores subnacionales que vulneran la soberanía del Estado-nación. Véase Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder y Londres, Westview Press, 1986.

²¹James O. Goldsborough, “California’s Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, primavera de 1993; y Kenichi Ohmae, “The Rise of the Region State”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, primavera de 1993. Como suele suceder con los artículos de gran impacto, Ohmae ampliaría poco después sus argumentos en *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics*, Londres, Harper Collins Publishers, 1995.

mundo crecientemente sin fronteras, Ohmae concluye que el Estado-nación se ha transformado en “una unidad no natural, aun disfuncional, para organizar la actividad humana”.²² El autor apela a una analogía histórica para sostener que, a principios de los noventa, Washington sostenía un tipo de relación con las economías regionales de Estados Unidos comparable al que había tenido Londres con sus colonias a finales del siglo XVIII. Debido a ello, Ohmae afirma que si el gobierno federal de Estados Unidos trataba de imponer un control central sobre estas regiones crecientemente diversificadas, perdería aún más poder y relevancia de lo que ya había perdido.²³ El destino de los estados no era otro que el de transformarse en las “autoridades locales del sistema global”; algo así como las “municipalidades” del siglo XXI, encargadas de proveer servicios mundanos.²⁴

De esta manera, el Estado-nación debería dar paso al “Estado-región”, que el autor define como una zona económica-natural cuyos principales vínculos suelen darse con la economía global y los vecinos, y no con las naciones que los albergan (*host nations*). Su territorio puede o no coincidir con los límites geográficos de una nación particular (el norte de Italia o Cataluña serían ejemplos del primer caso, mientras que San Diego y Tijuana o el “triángulo de crecimiento” de Singapur y las islas indonesias vecinas lo serían del segundo). Para deshacerse de las burocracias centrales, Ohmae aconseja a los estados-región de Estados Unidos seguir el rumbo trazado por Europa y asumir los conceptos de Federación y comunidad.²⁵

²²Kenichi Ohmae, *op. cit.*, p. 79.

²³Kenichi Ohmae, “Trade Watchers Should Focus on Regions, not Nations”, *The Wall Street Journal*, 27 de enero de 1993, sec. A, p. 4.

²⁴Esta posición de Ohmae fue compartida por un conjunto amplio de autores denominados “hiperglobalistas” por David Held y otros. Casi todos ellos comparten la visión de que la globalización económica da lugar a la construcción de nuevas formas de organización social que están suplantando, o que terminarán suplantando, a los estados-nación tradicionales como las principales unidades políticas y económicas de la sociedad mundial. Véanse David Held *et al.*, *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999, pp. 3-5; y Paul Hirst y Graham Thompson, *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press, 1996, p. 176.

²⁵Según este autor, América del Norte consiste en una docena o más de estados-región. Buenos ejemplos de ello son la región del Pacífico noroeste (incluyendo la Columbia Britá-

En una línea de reflexión similar, aunque en una vena más política, James Goldsborough reclama para California el lugar que Ohmae concede al Estado-región, cuando pide una mayor independencia de Washington. Considera este paso indispensable para que California pueda enfrentar con éxito sus problemas, que describe como “inmensos”. En sus propias palabras, “California es una región distinta dentro de los Estados Unidos y necesita mayor libertad para actuar por su cuenta —no para florecer sino... tan sólo para sobrevivir. La mejor esperanza para California es la de proseguir agresivamente su propia política exterior”.²⁶ La tesis militante de Goldsborough coincide en lo esencial con las conclusiones de la investigación de Mansbach, Ferguson y Lampert publicada en 1976 que se ocupó principalmente de los actores políticos subestatales.²⁷ Para estos autores, el crecimiento de su importancia se explica por la declinación de la efectividad de los gobiernos centrales, no sólo para mantener el orden sino para resolver problemas o, al menos, para prevenir que se agraven.

La reflexión de los analistas que escriben sobre la disfuncionalidad y la menor efectividad del Estado tiene puntos de estrecho contacto con las visiones “neomedievalistas” que señalan la erosión progresiva del poder de los gobiernos centrales. Para estos autores, la acción de fuerzas que operan desde arriba (nivel supraestatal), desde abajo (nivel subnacional) y desde los costados (nivel de los actores no estatales, considerado como el más importante) crea una suerte de *patchwork*, caracterizado por la superposición territorial de autoridades y lealtades, en el que los gobiernos nacionales tienden a compartir su autoridad en forma creciente con otros actores sobre cuestiones políticas importantes.²⁸ Como concluye Susan Strange:

nica) con sus estrechos vínculos con la Cuenca del Pacífico, el sur de California y Texas con sus lazos con México, y la región de los Grandes Lagos, incluyendo Ontario. Japón también tendría alrededor de 12 economías regionales.

²⁶James Goldsborough, *op. cit.*, pp. 89-96.

²⁷R.W. Mansbach y H. Ferguson y D.E. Lampert, *The Web of World Politics: non-State Actors in the Global System*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1976.

²⁸Véase Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

La Europa del siglo XXI —y esto vale no sólo para Europa— va a ser más parecida a la de los siglos XII o XIII que a la de estos últimos años. En aquellos días distantes, las oportunidades de vida de un hombre o de una mujer, el rango de opciones abiertas respecto de todo, desde cómo conseguir lo suficiente para comer hasta sus relaciones sociales, derechos y obligaciones, era establecido por una multiplicidad de autoridades: la Iglesia, las órdenes religiosas, el señor o barón local, los gremios, el jefe de familia o de la aldea. Aquí el rey o gobernante era tan sólo una de las múltiples autoridades; de acuerdo con el derecho ocupaba la cima de la pirámide social, pero en términos prácticos solía ser sólo un “soberano” distante e indirecto. Si en el futuro la vida va a ser más parecida al medioevo, entonces debemos dilucidar lo que esta situación significa tanto para nosotros como individuos cuanto para el gobierno y los negocios.²⁹

Los neomedievalistas reconocen que la erosión de la autoridad del Estado-nación no es un fenómeno nuevo en la historia del sistema internacional moderno. La novedad estaría en las fuentes singulares que dan cuenta de este proceso en nuestra era: la interdependencia global, la mayor capacidad de la gente y el papel que desempeñan los medios de comunicación al promover un nuevo tipo de legitimidad basada en el desempeño de los gobernantes antes que en criterios tradicionales.³⁰ El resultado de esta situación es el crecimiento de subgrupos, tanto públicos como privados, que procuran una mayor autonomía respecto al Estado-nación, que buscan vínculos directos con sus pares y que, como concluye Rosenau, “ganan en coherencia a costa de una mayor integridad del sistema en su conjunto”.³¹

²⁹Susan Strange, “La economía política de Europa”, *América Latina Internacional*, vol. 1, núm. 2, 1993, p. 43.

³⁰Véase James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 398.

³¹*Ibidem*, p. 395.

Es claro que hay una distancia considerable entre los puntos de vista de autores hiperglobalistas como Ohmae y de neomedievalistas como Strange en lo que hace a la vida futura del Estado, sus vínculos con otras estructuras de autoridad supranacionales y subnacionales y las perspectivas de gobernabilidad global. En lo básico, los hiperglobalistas trabajan con un escenario de tipo benigno en el que los estados-región y otras entidades transnacionales y aun globales serán capaces de administrar los principales asuntos económicos y de seguridad de un nuevo orden mundial. Por el contrario, los neomedievalistas dudan que un mundo caracterizado por la superposición territorial de autoridades y lealtades sea una fuente de orden mayor que el sistema de estados como lo hemos conocido. Al respecto, Jessica T. Mathews afirma lo siguiente: “El cambio de lealtades nacionales a otro tipo de lealtades políticas, si sucede, será un terremoto emocional, cultural y político.”³² No obstante estas diferencias, hiperglobalistas y neomedievalistas comparten la idea del cambio irreversible del *locus* del poder en la política y la economía internacionales, así como la visión de que el Estado no es (o puede no ser más) la unidad natural para resolver los problemas de este mundo, o al menos una gran parte de ellos.

La implicación lógica de este tipo de análisis es la diferencia creciente de intereses entre el Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales, así como la pérdida de significación del gobierno central en el contexto de la globalización, cercado en un espacio cada vez más reducido por fuerzas locales, regionales y globales. Las unidades subestatales aparecen en toda esta literatura como entidades que restan parcelas de poder al Estado-nación, que compiten con él dentro de un mismo espacio geográfico y que, en muchas ocasiones, defienden intereses contrapuestos, fragmentando con ello la política exterior. En suma, aparecen como fuerzas de oposición antes que de complementación.

³²Jessica T. Mathews, “Power Shift”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, enero/febrero de 1997.

Los argumentos hasta aquí reseñados no pasaron inadvertidos para los realistas y neorrealistas, quienes de plano desestimaron las tesis que anticipaban el pronto “fin del Estado” y la dispersión de estructuras de autoridad en el sistema internacional. Tampoco vieron en la globalización una amenaza seria para el futuro del Estado. Por el contrario, la percibieron como un proceso impulsado por los propios estados, en particular los más poderosos. Más aún, algunos autores opinaron que el Estado-nación se había fortalecido y no debilitado en los noventa y que el mundo era entonces menos interdependiente que en las dos últimas décadas del siglo XIX.³³ Por ejemplo, Stephen Krasner concluye, en su importante libro *Soberanía. Hipocresía organizada*, que no existe clara evidencia de que el ambiente internacional a finales del siglo XX hubiera alcanzado niveles sin precedentes de apertura económica e interdependencia que impusiesen nuevas y singulares tensiones a los estados.³⁴

Al mismo tiempo, la tesis neomedievalista encontró serias objeciones de parte de autores adscritos a las corrientes “transformistas”.³⁵ Para ellos constituye un serio error juzgar la difusión del poder como un juego de suma cero, esto es, que la ganancia de unos implique necesariamente una pérdida para los otros. En realidad, se trataría de un juego de suma positiva en el cual el poder del Estado-nación se reestructura y reconstruye para alcanzar una nueva forma de gobernabilidad internacional. Esta crítica al neomedievalismo se expuso, por ejemplo, en un conocido artículo de Anne-Marie Slaughter. La tesis principal de esta autora es que el Estado no desaparece

³³Véase Stephen Krasner, “Economic Interdependence and Independent Statehood”, en R.H. Jackson y A. James (eds.), *States in a changing world: a contemporary analysis*, Oxford, Clarendon, 1993, p. 318.

³⁴Véase Stephen Krasner. *Soberanía, Hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 13. Un excelente estudio sobre la economía internacional durante las últimas décadas del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, que permite poner en perspectiva histórica los actuales debates sobre soberanía y Estado, es el libro de Kevin H. O'Rourke y Jeffrey G. Williamson, *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1999.

³⁵Sobre los principales puntos de vista de la corriente “transformista”, véase David Held *et al.*, *op. cit.*, p. 710.

sino que se desglosa en partes separadas, funcionalmente distintas, que establecen vínculos crecientes con sus contrapartes extranjeras y crean una densa red de relaciones políticas que forman lo que llama el “nuevo orden transgubernamental”.³⁶ En este proceso, lo que el Estado pierde por un lado lo gana por el otro. Pierde porque tiene menos control sobre los procesos políticos, económicos y sociales que se producen dentro de su territorio y depende, en mayor medida que en el pasado, de *constituencias* no territoriales en razón de que debe responder cada vez más a demandas y presiones de actores externos, geográficamente dispersos y más fluidos. En un sentido opuesto, gana porque despliega tareas nuevas o ampliadas, como la participación en organismos y regímenes internacionales y en distintos esquemas de integración que requieren una mayor acción estatal. Las ganancias para el Estado se reflejan, por ejemplo, en el contenido y volumen de la actividad diplomática, que ha provocado que algunos autores hablen de “inflación diplomática”.³⁷

El regreso del Estado y de la política (11 de septiembre de 2001 hasta el presente)

Los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos pusieron en primer plano un debate de ideas sobre aspectos que ya habían asomado en los noventa, en particular durante la segunda mitad de esta década, todos ligados a la cuestión del Estado aunque de diversas maneras. La polémica incluye tres planos principales: el “imperialismo” de Estados Unidos y el consiguiente papel del sistema de estados frente a este fenómeno;³⁸ la cuestión de los estados llamados “fallidos” y “canallas”; y,

³⁶Annc-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, 1997, p. 184.

³⁷Keith Hamilton y Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, Londres, Routledge, 1995, p. 217.

³⁸Uso el término “imperialismo” en un sentido éticamente neutral, esto es, como la resolución metropolitana de imponer su voluntad sobre otros estados y pueblos, haciendo énfasis en los medios coercitivos. Véase Roberto Russell. “El orden político internacional pos-

por último, el problema de la reconstrucción del Estado en una buena parte del mundo subdesarrollado.

El primer aspecto involucra la extensión del poder de Estados Unidos en el mundo, incluso por medio del uso de la fuerza y por influjos políticos y económicos abusivos, y sus consecuencias para el orden interestatal. Al margen de la condición política que se asigna a este país –imperio, cuasiimperio, hiperpoder o superpotencia– existe entre los especialistas en relaciones internacionales un alto nivel de coincidencia en un punto: que Estados Unidos no es un Estado como los demás, ni siquiera un *primus inter pares*, tanto por su poder como por su conducta internacional. Esta situación, marcada por una asimetría de poder estatal sin precedentes en la historia del sistema internacional, ha instalado un debate político que expresa, para muchos, el reconocimiento de lo que sería la nueva ontología básica de la política internacional: la existencia de un poderoso conjunto de fuerzas imperiales al que se opone una configuración de fuerzas estatales que procura restringir el poder de las primeras por medios muy diversos.

En el núcleo de este debate también se plantea la cuestión del orden internacional y su gobernabilidad futura en términos de opuestos. La lógica neoconservadora propone la opción poder o caos, en la que sólo un Estado –Estados Unidos– estaría en condiciones de impedir el regreso de la humanidad a una nueva “edad oscura” comparable a la experimentada durante los siglos IX y X de nuestra era. Desde esta perspectiva, el problema no es el exceso de poder sino un mundo sin poder.³⁹ Como concluye el exponente más fino de esta tesis: “La alternativa a la unipolaridad no sería la multipolaridad en absoluto. Sería la apolaridad –un vacío global de poder–, y fuerzas mucho más peligrosas que grandes poderes rivales se beneficiarían de ese no tan nuevo desorden mundial.”⁴⁰ Por el contrario, otros analistas

Irak”, en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Tokatlian, *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Altamira/OSDE, 2004, pp. 37-38.

³⁹Véase Niall Ferguson, “A World Without Power”, *Foreign Policy*, julio/agosto de 2004.

⁴⁰*Ibidem*, p. 39.

perciben la concentración de poder en Estados Unidos como la mayor fuente de inseguridad internacional y, en consecuencia, insisten en que el sistema estatal y sus instituciones constituyen el mecanismo más apto (“único”, según algunos) para mantener y crear orden y dotarlo de legitimidad.⁴¹

Como puede apreciarse, poco o nada queda en este debate de la tesis referida a la “disfuncionalidad” del Estado. Sí queda, aunque en una vena diferente, la preocupación sobre las consecuencias de la dispersión del poder para la gobernabilidad global planteada por los neomedievalistas, ahora con énfasis en el empleo de los instrumentos de violencia en actores privados. En efecto, tanto quienes están a favor del ejercicio del poder imperial como quienes lo están del fortalecimiento del sistema interestatal, temen por igual la fragmentación política y la pérdida del monopolio estatal de los medios para ejercer la violencia. Sus diferencias residen en los métodos elegidos para hacer frente a esta situación.

El segundo tema en debate corresponde a la cuestión de los estados “fallidos” y “canallas”. En el primer caso, se trata de estados consumidos por la violencia doméstica, sin soberanía interna e incapaces de proveer de bienes públicos positivos a sus habitantes.⁴² Esta situación suele representar una seria amenaza para los intereses de seguridad y económicos de otros estados y, en consecuencia, constituye una fuente objetiva de intervención externa, sea de carácter coercitivo (impuesta desde el exterior) o voluntaria (a petición del propio país en crisis).⁴³ No es casual que desde los años noventa, y en particular luego del 11 de septiembre, haya reaparecido en la literatura especializada la discu-

⁴¹Véase Robert Cox, *op. cit.*, p. 30.

⁴²La mejor obra sobre la problemática de los estados fallidos publicada hasta la fecha es: Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004. Para un análisis histórico de este fenómeno, que no es nuevo, véase el notable trabajo de Charles Tilly, “Reflections of the History of European State-making”, en Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

⁴³Sobre las diferencias entre la intervención externa coercitiva y la voluntaria, véase Stephen Krasner, *op. cit.*, cap. 1.

sión sobre los instrumentos externos para enfrentar situaciones de estados fallidos.⁴⁴ A la tradicional figura del protectorado, históricamente más cercana a la idea de los esquemas impuestos con o sin acuerdo por parte de los países que lo establecen, hoy se suman, a modo de propuesta, nuevas instituciones de naturaleza voluntaria, como el “imperialismo de los vecinos” y la “soberanía compartida”.⁴⁵ El primero es un instrumento concebido por Robert Cooper para los países europeos y consiste en la provisión de asistencia para el buen gobierno a los estados de su entorno geográfico inmediato (Balcanes y naciones europeas que integraban el ex imperio soviético) que atraviesan y atravesarán serias dificultades hasta que se produzca su “asimilación” a la Unión Europea. La “soberanía compartida”, recientemente propuesta por Krasner, es un acuerdo voluntario entre autoridades políticas nacionales reconocidas y un actor externo, que puede ser otro Estado o una institución regional o internacional. Tanto el “imperialismo de los vecinos” como la “soberanía compartida” tienen un carácter temporal, se limitan a áreas específicas de la gestión estatal, implican un préstamo voluntario y no una pérdida de la soberanía, se fundan en el supuesto de que la construcción de estados es un proceso que debe conducirse fundamentalmente desde afuera y, por último, favorecen el mismo objetivo práctico: eliminar las amenazas a la seguridad internacional provenientes del colapso estatal.

La noción del Estado “canalla” nos coloca frente a un problema diferente. Ya no se trata de la falta de Estado sino de la concentración de poder en regímenes poco o nada democráticos que amenazan la paz y la seguridad de su región y del mundo. La preocupación por este tipo de Estado ya se hallaba presente al término de la Guerra Fría. En uno de los artículos sobre rela-

⁴⁴Es importante tener en cuenta que la noción de estados “fallidos” se refiere habitualmente a condiciones muy diferentes. Sobre este punto, véase Robert I. Rotberg, “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 4, julio/agosto de 2002.

⁴⁵Véase Robert Cooper, “The next empire”, *Demos*, octubre de 2002; y Stephen Krasner, “Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states”, *International Security*, vol. 29, núm. 2, otoño de 2004.

ciones internacionales más conocidos y citados de la década de los noventa, Charles Krauthammer advirtió sobre la emergencia de un nuevo ambiente estratégico marcado por el ascenso de pequeños estados agresivos dotados de armas de destrucción masiva y con los medios para utilizarlas. A contramano de las visiones optimistas entonces predominantes sobre el futuro del orden mundial, Krauthammer concluía que tras la caída del comunismo la amenaza de guerra sería mayor que en los años de la Guerra Fría.⁴⁶ Luego del 11 de septiembre, la inquietud por este tipo de estados se incrementó debido al vínculo existente (o establecido) entre ellos y la proliferación de armas de destrucción masiva o, en algunos casos, con el terrorismo transnacional. Dado que estos estados no pueden controlarse desde adentro debido a la naturaleza autoritaria de su régimen político, se han propuesto distintas fórmulas de intervención externa que van desde la doctrina unilateral de defensa propia anticipatoria, proclamada por el gobierno de Bush como el eje central de su estrategia de seguridad nacional, hasta el “derecho a la prevención” colectivo.⁴⁷

Por último, el tercer aspecto del debate es la cuestión de la debilidad o ausencia del Estado en gran parte del mundo subdesarrollado, un tema que conocemos de cerca en América Latina. Según los casos, el telón de fondo de esta discusión es el fracaso o los límites de las reformas políticas y económicas puestas en práctica en los ochenta y noventa que redujeron el tamaño y las funciones de los estados.⁴⁸ La sustancia de este debate vuelve a abordar temas que también conocemos: la relación Estado-mercado y el alcance de las funciones “propias” del Estado y

⁴⁶Véase el trabajo seminal de Charles Krauthammer “The unipolar moment”, *Foreign Affairs*, invierno de 1990/1991, pp. 302-306. El autor no habla en este artículo de estados canallas sino de *weapon States*.

⁴⁷Sobre este último, véase Lee Feinstein y Anne-Marie Slaughter, “A Duty to Prevent”, *Foreign Affairs*, vol. 83, núm. 1, enero/febrero de 2004.

⁴⁸Cabe apuntar que en la segunda mitad de los noventa ya se había instalado este debate, tal como lo muestra el Informe del Banco Mundial de 1997 en el que se habla de la necesidad de repensar el Estado y donde se reconoce que el Estado y la política son decisivos para el desarrollo. Véase *The State in a Changing World*, World Development Report, World Bank, Oxford, Oxford University Press, 1997.

su papel en el desarrollo económico.⁴⁹ También ha resurgido la antigua discusión sobre la correlación existente entre democracia y desarrollo.

En breve tiempo, el Estado ha vuelto a ocupar el lugar central en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, ya sea por la concentración de poder en un solo país (Estados Unidos) o bien por su ausencia, debilidad o fracaso o por su capacidad para afectar la seguridad y la gobernabilidad internacionales. En este nuevo contexto, la relación entre el Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales también adquirió un nuevo carácter: las tesis que ponían énfasis en la diferencia y hasta la oposición de intereses han perdido terreno frente a las que subrayan la necesidad de lograr una articulación positiva entre ambos actores. De este modo, se recupera una gran parte de las ideas esbozadas ya en los ochenta que proponían una “coordinación constructiva” y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la paradiplomacia.⁵⁰

A las principales razones apuntadas entonces para justificar esa coordinación: evitar duplicaciones y voces disonantes, transmitir información y generar confianza, contribuir a una mejor preparación profesional de los “paradiplomáticos” y aprovechar la ventaja comparativa que surge del conocimiento directo del otro y de los problemas locales por parte de los actores estatales subnacionales en los asuntos transfronterizos, hoy se agrega la necesidad de actuar en conjunto para enfrentar cuestiones de “alta política” y problemas que, además de su importancia intrínseca, tienen claras consecuencias en el plano de la seguridad pública e internacional, como las migraciones, la pobreza, el deterioro ambiental y el crimen organizado en sus diversas manifestaciones.

⁴⁹Sobre estos aspectos, véase el reciente libro de Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st. Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

⁵⁰Véase, por ejemplo, Ivo D. Duchacek, *The Territorial... op. cit.*, cap. 8. Vale la pena señalar que este tipo de trabajos no tuvo ninguna influencia en el debate teórico de principios de los ochenta aquí reseñado.

Conclusiones

El Estado siempre ha interactuado con otras estructuras de autoridad públicas o privadas, aunque siempre desde una posición de predominio. Nada lleva a pensar que esta situación podría verse afectada en los próximos años por las incursiones hechas por otros actores estatales o privados sobre el Estado. Existe abundante evidencia empírica que da testimonio del poder y la durabilidad del Estado, como lo muestran las persistentes pujas por la soberanía y el territorio o la resistencia generalizada a someter los conflictos interestatales a un “árbitro supremo”. Por otra parte, el propio orden interestatal ha creado barreras difíciles de franquear por formas de organización no estatales que aspiran a ser reconocidas como participantes legítimos en las relaciones internacionales y mundiales.

En los próximos años, se acentuará aún más la reversión de la tendencia hacia el “retiro” del Estado-nación iniciada en los ochenta y que alcanzó su punto culminante durante la primera mitad de la década del noventa. A diferencia de esos años, signados por la idea de que el Estado era el problema y el mercado la solución, el debate teórico actual vuelve a centrarse en el papel del Estado y de la sociedad de estados para establecer y mantener el orden interno e internacional, resolver en forma pacífica los conflictos, hacer frente a las amenazas que afectan la seguridad pública y global, y alcanzar una mayor equidad en las condiciones de vida de la gente. El logro de estas metas, entre otros factores de peso, requiere contar con estados que sean capaces de gobernar sus territorios y que no vulneren principios ni reglas acordados entre todos. En pocas palabras, que no sean ni fallidos, ni canallas ni imperialistas.

Las tesis hiperglobalistas y neomedioevalistas de los ochenta y noventa soslayaron dos cosas importantes: *a*) que en cada época coexisten distintas entidades políticas que mantienen relaciones de cooperación y conflicto y que, por lo general, siempre hay una que prevalece, a la que se denomina “unidad constitutiva”; y *b*) que desde la formación del sistema interestatal, el

Estado se ha transformado a lo largo de los siglos debido a varios factores.⁵¹ La literatura neomarxista ha mostrado, por ejemplo, la relación que existe entre el desarrollo del capitalismo y los cambios en las formas de Estado; tal es el caso del reemplazo progresivo del Estado liberal por el de bienestar producido en Europa a partir del último cuarto del siglo XIX como resultado de la extensión de la industrialización y la movilización de los obreros industriales.⁵² Hoy, como entonces, el Estado se sigue transformando sin que esto implique su reemplazo por otra estructura de autoridad predominante.

Las tesis que vaticinaban el “fin del Estado” y “la erosión de su poder” están heridas pero no muertas. Muchos de los puntos defendidos por ellas siguen vigentes y, además, aportan elementos interesantes a otro tipo de debate en curso en la disciplina de las relaciones internacionales: el referido a la configuración posmoderna del espacio político.⁵³ El análisis de esta cuestión de largo plazo exige mirar hacia atrás, hasta finales de la Edad Media, cuando el Estado desplazó a los otros dos modos de organización política con los que competía: la ciudad-Estado y la liga de ciudades. Y lo hizo no porque hubiera un derrotero inevitable, sino porque su lógica institucional le dio ventajas para movilizar recursos y responder a las demandas y presiones de nuevas fuerzas sociales y políticas.⁵⁴ Actualmente, el proceso de globalización también da lugar a la formación de fuerzas sociales y de coaliciones políticas que, tras banderas políticas, económicas, ecológicas, sociales y culturales, ejercen presiones competitivas sobre el Estado-nación reclamando un mayor espacio de acción, la resignificación del principio de soberanía

⁵¹Véase Yale Ferguson y Richard Mansbach, “Political Space and Westfalian States in a World of Politics Beyond Inside/Outside”, *Global Governance*, 1996, p. 272.

⁵²Véase Robert Cox, “Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en Robert Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University, 1986, p. 226.

⁵³Sobre este debate, véase John Gerard Ruggie, “Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations”, *International Organization*, vol. 47, núm. 1, invierno de 1993.

⁵⁴Véase Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 192-194.

tal como fue concebido en sus orígenes, y la revisión de muchas de las reglas que gobiernan el sistema internacional.⁵⁵ Poner los ojos en el origen y desarrollo de estas fuerzas puede proporcionarnos algunas de las claves para comprender mejor el contexto político mundial y doméstico en el que habrán de desarrollarse las relaciones entre el Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales en este siglo.

La presencia creciente de actores estables subnacionales en el escenario internacional es un hecho de la vida en un mundo interdependiente. Los vínculos transfronterizos, que siempre existieron, han alcanzado una intensidad inédita al mismo tiempo que se establecen y amplían las relaciones con lugares lejanos. En la actualidad, los gobiernos locales de países europeos tienen más de 200 “embajadas en Bruselas”. Todas las regiones europeas desarrollan importantes actividades de cooperación transfronteriza. Por su parte, la gran mayoría de los 50 estados de Estados Unidos cuentan con oficinas de comercio e inversión en el exterior, cuando sólo cuatro lo hacían en 1970. Hoy existen casi 200 oficinas de este tipo instaladas en más de 30 países.

Como lo muestra el trabajo de Sergio Rodríguez en este volumen, también en América Latina los actores gubernamentales no centrales están tomando cada vez más en sus manos la gestión de numerosos asuntos de carácter internacional, tanto transfronterizos como globales. Por ejemplo, existen proyectos importantes de cooperación entre las provincias argentinas de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe y los estados brasileños de Matogrosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná y Santa Catalina. Asimismo, en fechas recientes se establecieron mecanismos de cooperación y complementación entre las regiones del sur de Chile y las provincias patagónicas argentinas.⁵⁶ Este creciente entramado de vínculos transfronteri-

⁵⁵Me refiero aquí a la soberanía westfaliana, esto es, a un acuerdo institucional que permita organizar la vida política con base en dos principios: territorialidad y exclusión de los actores externos de las estructuras de autoridad internas. Véase Stephen Krasner, *Soberanía...* *op. cit.*, pp. 20-25.

⁵⁶Véase Carlos Seukassian y Ezequiel Raimondo, *op. cit.*

zos implica, en términos prácticos, el manejo de una agenda cada vez más compleja que incluye un extenso universo de cuestiones sectoriales: energía, transporte, comercio, inversiones, turismo, agricultura, medio ambiente, tecnología y, por supuesto, temas de frontera como las migraciones o la utilización de recursos naturales compartidos. En el campo de la paradiplomacia global cabe señalar, también a título de ejemplo, que varias provincias argentinas han establecido, mediante “acuerdos de hermanamiento”, vínculos políticos y económicos con regiones y provincias chinas que han sido muy positivos para el fomento de las relaciones comerciales y financieras entre Argentina y China.⁵⁷

Es claro que no siempre resulta sencillo conciliar intereses y mantener en la práctica una división funcional de tareas entre el Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales. Como en el caso de las relaciones transgubernamentales, el vínculo creciente entre el Estado-nación y las unidades subnacionales que asumen roles internacionales, formales e informales, dificulta la formulación y puesta en práctica de la política exterior, ya que puede dar lugar a fricciones, fragmentar el proceso decisorio y reducir la coherencia de esa política. Además, siempre está la posibilidad de que los puntos de vista e intereses defendidos por los actores públicos no centrales entren en conflicto con las prioridades nacionales, o bien es posible que las diferencias y problemas locales fronterizos “escalen” hasta el nivel del Estado-nación. Finalmente, los temas pueden politizarse con rapidez por su efecto directo sobre áreas que tienen que ver con la seguridad nacional.⁵⁸

Las autoridades de los Estados-nación no deben asumir una posición conservadora frente a este proceso de búsqueda de una mayor autonomía e identidad regional o local y de promoción y defensa de intereses específicos. En este punto es preciso no repetir las experiencias negativas de agencias del Estado central

⁵⁷Entre estos acuerdos destacan los firmados por las provincias de Hebei y Jilin con las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, respectivamente.

⁵⁸Véase Ivo D. Duchacek, *The Territorial... op. cit.*, p. 219.

que procuraron retener el “monopolio” de sus funciones sin comprender que el manejo de temas mal considerados propios también requiere la intervención de otras autoridades y ministerios del gobierno central. Una cita del libro *La práctica diplomática* de Hamilton y Langhorne sirve para ilustrar el problema:

El Quai D’Orsay ha sido denominado el *corps malade* de la administración francesa. Su autoridad se ha debilitado por la intervención presidencial en la elaboración y puesta en práctica de la política, el fortalecimiento de los asuntos económicos y estratégicos en las relaciones internacionales y el creciente interés de otros ministerios en los asuntos externos. Así, el Ministerio de Cooperación que fue establecido para fiscalizar la ayuda francesa a los países del Tercer Mundo, está actualmente involucrado en África, y el Ministerio del Interior, en virtud de su preocupación por el terrorismo internacional, no puede ser excluido de las tratativas con el mundo árabe. Nuevamente, sin embargo, como en el caso del Departamento de Estado, la pérdida de espacio político por parte del Quai D’Orsay puede en alguna medida ser atribuida al conservadurismo de la profesión diplomática.⁵⁹

La defensa obstinada de espacios y competencias termina debilitando a todos y desaprovechando o perdiendo las ventajas comparativas con las que cuenta cada actor. El Estado-nación tiene un papel irremplazable en la definición de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo y la seguridad nacionales, en la coordinación de políticas con los actores centrales no gubernamentales y en la conciliación de intereses entre los niveles nacional y local. La seriedad y fortaleza de un país y su imagen internacional dependen, en buena medida, de esa capacidad de coordinación y conciliación que corresponde al gobierno central. Esto contribuye, cuando es posible, a dotar

⁵⁹Keith Hamilton y Richard Langhorne, *op. cit.*, p. 219.

de una posición “nacional” única, y, obviamente, a dar mayor coherencia y credibilidad a la acción externa del país.

Por su parte, los actores gubernamentales no centrales deben actuar, al decir de Jean-François Abgrall, “como postas de las políticas nacionales”, sin cuestionar el protagonismo del Estado-nación.⁶⁰ Además, queda poco o ningún espacio para la paradiplomacia cuando el Estado-nación es débil o está en crisis. Así, antes de pensar en una lógica de oposición o de erosión de poder en el marco de un juego de suma cero, más bien hay que considerar una lógica de complementación que adquiera un carácter cada vez más estratégico en un contexto mundial pletórico de oportunidades pero también de nuevos desafíos que reclaman una creciente cooperación, tanto entre los estados como dentro de ellos.

⁶⁰Jean-François Abgrall, “The Regional Dynamics of Province-State Relations. Canada and the United States”, *Policy Research Initiative, Horizons*, vol. 7, núm. 1, junio de 2004.

Capítulo 2

La diplomacia parlamentaria en el mundo global

FERNANDO SOLANA*

El mundo global

LA GLOBALIZACIÓN es un proceso que comienza en el siglo antepasado, cuando la estructura social y económica evoluciona de manera significativa. El mundo global, entonces, no es un capítulo nuevo en la historia de la humanidad, sino que surge como consecuencia del acceso a más información y de la interrelación socioeconómica entre personas físicamente distantes.

Pero no todo está globalizado. Por ejemplo en 1989, al mismo tiempo que se derrumba el muro de Berlín, se levanta un doble muro en la frontera norte de México, entre Baja California y California y entre Tijuana y San Diego. Los mercados laborales no están globalizados, el comercio está regionalizado y los procesos de producción apenas se encuentran en proceso.

Tres cifras ilustran muy bien las enormes diferencias del proceso de globalización. El producto mundial, calculado a precios corrientes, es de alrededor de 35 billones de dólares, es decir, 35 millones de millones de dólares americanos. El comercio de bienes equivale aproximadamente al 20 por ciento de esa cantidad, es decir, siete millones de millones de dólares americanos. Sin embargo, la cantidad de dinero que circula por flujos

*Político y diplomático mexicano, ha sido titular de las secretarías de Relaciones Exteriores, Educación Pública y Comercio, además de senador de la República y director general de Banamex.

financieros es infinitamente mayor. Según el *Financial Times*, se mueven alrededor de 450 billones de dólares americanos al año por los circuitos financieros (esto incluye inversiones, mercados de divisas, derivados, etcétera). En otras palabras, los flujos financieros superan en cinco días el valor total del comercio mundial en un año.

Si nos imagináramos al proceso de globalización como una flecha, al principio se encontrarían, por ejemplo, la migración y los valores; después vendrían el comercio y las cadenas productivas, que, como lo demuestra la Unión Europea, están apenas regionalizados; y finalmente estarían presentes la información, la tecnología y los flujos financieros, que sí se encuentran ya por completo globalizados. Sin embargo, esto no ha ocurrido de manera sistemática, pausada y ordenada. Ha habido una serie de cambios vertiginosos, inesperados y caóticos, los cuales no han sido del todo positivos y han tenido importantes consecuencias.

La preeminencia que han adquirido los consumidores, el acceso universal a la información, la generalización del uso de tecnologías y el aumento de la productividad mundial, se encuentran sin duda entre los aspectos positivos. Por otro lado, la enorme concentración del poder, el fortalecimiento de la unipolaridad mediante la afirmación de la hegemonía de Estados Unidos, el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, así como el aumento de la pobreza, son aspectos sumamente negativos. En nuestro mundo global viven 6.3 mil millones de habitantes, de los cuales 2.8 mil millones viven con menos de dos dólares al día y 1.2 mil millones con menos de un dólar diario. De ahí que uno de los mayores retos para la humanidad sea el de dar una base democrática a las decisiones que deben orientar el cambio hacia un mundo más equitativo.

En ese sentido, las democracias de los estados nacionales sí han recorrido un camino importante; se han perfeccionado de tal forma que hoy ya cuentan con una división de poderes, pesos y contrapesos, transparencia, y elecciones equitativas y creíbles.

Por el contrario, a nivel global no hay equilibrios de poder. Las decisiones que orientan el mundo están concentradas en los poderosos organismos internacionales, las potencias mundiales, los grandes fondos de inversión, los consejos de administración de las empresas multinacionales más importantes y unos cuantos medios de comunicación de alcance e influencia mundial, quienes se han convertido en los nuevos centros que manejan los flujos financieros y que han desbordado a los estados nacionales. Hoy día, es de lo más común ver a los jefes de Estado compitiendo por atraer inversiones a sus países, decisión que no será de ellos, sino de los consejos de administración.

Muchos de estos centros de poder y de toma de decisiones supranacionales carecen de una base democrática. Además, cada día aumenta la distancia entre ellos y la capacidad para regularlos y dar seguimiento a sus actividades. Un ejemplo de los excesos que se pueden cometer cuando no existe una supervisión adecuada, es la intensa movilización de capitales que en segundos afectan a economías nacionales. Otro ejemplo es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los cinco países con asiento permanente y derecho a veto son los principales productores y exportadores de armas del mundo. Entre ellos concentran 98 o 99 por ciento de las cabezas nucleares que hay en el planeta, y paradójicamente son los que manejan el organismo de Naciones Unidas creado para dar seguridad al mundo.

Situaciones como la anterior nos han llevado a un escenario internacional en el que no rigen reglas democráticas ni existen los contrapesos necesarios para equilibrar la actuación de los centros de poder internacionales. Es un hecho que los mecanismos tradicionales de toma de decisiones basados en el derecho internacional se han visto rebasados. El mundo global al cual aspiramos debiera ser capaz de construir, así sea gradualmente, mecanismos similares para la toma de decisiones; en este marco, los primeros pasos que se siguieron al respecto estuvieron relacionados con la construcción de la diplomacia parlamentaria.

La diplomacia parlamentaria

La frecuencia, velocidad y volumen de las transferencias de dinero han desbordado a los gobiernos nacionales, y estos últimos no han sido sustituidos por un sistema de poder equilibrado y democrático. Por lo tanto, se carece de mecanismos democráticos para tomar las grandes decisiones que orienten al mundo global. Ante estas deficiencias, pero también ante la creciente interdependencia de los gobiernos nacionales, la diplomacia se vuelve cada vez más necesaria.

La diplomacia parlamentaria emerge como un instrumento para la búsqueda de una democracia profunda. Sin embargo, para que ésta resulte verdaderamente útil debe planearse y llevarse a cabo en estrecha coordinación con la diplomacia gubernamental. Ésta es un instrumento privilegiado para el ejercicio de las relaciones internacionales que se liga íntimamente con la participación del Poder Legislativo y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior de un Estado, respondiendo así a la necesidad de dar una base democrática a las decisiones supranacionales.

Es necesario lograr que la diplomacia parlamentaria no se vea con desconfianza o indiferencia. Debe protegerse y estimularse porque es un medio idóneo al servicio de los parlamentos y los estados para facilitar el diálogo entre los mismos y contribuir al establecimiento de un mundo más justo, pacífico, democrático y humano.

Una de las más fuertes manifestaciones de la proyección parlamentaria en la política son los organismos internacionales, que reflejan la presencia de los parlamentos en el ámbito mundial.

En 1889 William Randal, del Reino Unido, y Frederic Passy, por parte de Francia, fundan la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) con el propósito de ofrecer un foro permanente en el que los miembros de los distintos parlamentos pudieran reunirse para debatir cuestiones relacionadas con la paz mundial, así como para promover negociaciones y encontrar soluciones pacíficas a posibles conflictos. Su órgano principal es la Conferencia Interparlamentaria, la cual se reúne dos veces al año

y está integrada por cuatro comisiones plenarios. El Consejo Interparlamentario está integrado por dos representantes de cada país miembro. Hoy, la UIP agrupa a los congresos de 140 países y el número de votos de cada delegación varía en función de la población del país en cuestión. México se adhiere a la UIP en 1925, convirtiéndose en el primer miembro del continente latinoamericano, y cuenta con 20 votos.

La diplomacia parlamentaria ha avanzado de una manera mucho más formal que real. Los primeros resultados visibles del trabajo en común de los parlamentos fue la creación en 1919 de la Sociedad de las Naciones, en Ginebra, y en 1946 de la Corte Internacional de Justicia, en La Haya. Estas primeras iniciativas fueron seguidas por muchas otras, que cubren casi todos los aspectos de la actividad humana en los ámbitos político, económico, social y cultural.

También existen organismos parlamentarios regionales. Merece mención especial el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), en el cual están representados los congresos de 22 países de América Latina. Fue fundado en 1964 por la Asamblea de Lima, tiene su sede en Sao Paulo, Brasil, es unicameral y trabaja con 13 comisiones permanentes. La asamblea se reúne una vez al año, su Junta Directiva consta de un presidente y 22 vicepresidentes, y su Consejo Consultivo tiene 10 miembros. Es precisamente desde este espacio que se realizan los esfuerzos para constituir la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, fundada en 1949, agrupa los congresos de 40 países europeos. Cuenta con 626 miembros, 313 titulares y 313 suplentes. El número de representantes es proporcional a la población, de dos a 18 representantes por país. Realizan cuatro sesiones plenarios al año y su sede está en Estrasburgo. Como mecanismos regionales, existen también la Conferencia Parlamentaria de las Américas, el Parlamento Panafricano y el Foro Parlamentario Asia-Pacífico, a los que se unen las reuniones parlamentarias binacionales y los grupos parlamentarios de amistad.

En las últimas décadas se ha hecho un esfuerzo importante para internacionalizar los parlamentos. Cada día tienen mayor presencia organizaciones como la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Comisión Parlamentaria del Mercosur y el Parlamento Centroamericano. Sin embargo, son sólo tres los congresos que pesan en el mundo: el Congreso de Estados Unidos de América, con todos sus juegos bipartidistas; el Parlamento Europeo; y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que, aunque no es vinculante, sí ofrece un marco de referencia importante para las decisiones que toman los líderes europeos.

En el periodo de 1994 a 2000, la actividad parlamentaria de México se caracterizó por la diversificación de las relaciones internacionales, la participación activa en la UIP, en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, donde el país obtuvo cinco asientos permanentes, y en el Parlamento Latinoamericano; además se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de México con el Parlamento Europeo.

A pesar del esfuerzo realizado, la velocidad del cambio está dejando atrás la capacidad de respuesta parlamentaria. Al tiempo que ésta avanza lentamente, la globalización multiplica con rapidez las posibilidades de intercambio y cooperación entre nuevos y diversos actores. Las relaciones internacionales ya no están limitadas a la diplomacia tradicional de las cancillerías, los jefes de Estado y los parlamentos. Algunos de los nuevos actores de la diplomacia son organismos internacionales, instituciones financieras internacionales, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales, entre otros, lo cual ha obligado también a diversificar la agenda internacional para incluir nuevos asuntos.

La globalización y la importancia de los factores económicos en el desarrollo de las naciones hacen imperativo el reforzamiento de los procesos políticos y la vinculación entre los ciudadanos

y sus representantes políticos. En consecuencia, es necesario que los parlamentarios puedan, por un lado, transformar las inquietudes de los pueblos en políticas nacionales e internacionales y, por el otro, ayudar al ciudadano a comprender las conexiones entre la globalización y su vida cotidiana.

La diplomacia estatal: una nueva alternativa

Durante los últimos cinco años, el tema de las relaciones internacionales de gobiernos locales se ha desarrollado de manera sustancial en Europa. En Italia, por ejemplo, recientemente (abril de 2004) se reformó la Constitución para definir el espacio de participación de los estados en las relaciones internacionales. En contraste, en América Latina el tema no ha adquirido mayor relevancia; Brasil es el único país del continente donde ha habido una evolución en ese sentido.

En el caso de México, el enorme impulso que están teniendo en el ámbito internacional los estados de la República no puede ni va a detenerse. Se trata de un fenómeno evidente, creciente e irrevocable. Cada vez son más las entidades del país que abren oficinas para proyectar su imagen, promover la inversión extranjera y establecer relaciones con otros estados, otras ciudades u otros municipios. Sin embargo, no hay homogeneidad entre los estados en cuanto al manejo de sus relaciones internacionales.

En México contamos con una ley de tratados que data de 1992 (la Ley sobre la Celebración de Tratados) y que no se ha modificado desde entonces. Esta ley establece una distinción entre “tratado” y “acuerdo interinstitucional”. En el marco de la ley, un tratado cuenta con supremacía constitucional, por lo que sólo puede ser suscrito por el gobierno de México –representado por el Presidente– y un sujeto del derecho internacional. El Senado lo debe aprobar, y posteriormente se debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y registrar en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Por otro lado, un acuerdo interinstitucional no cuenta con supremacía constitucional, por lo que puede ser suscrito por cualquier dependencia de la administración pública federal, estatal o municipal y organismos extranjeros. No requiere la aprobación del Senado, sino únicamente un dictamen previo y el registro de la SRE.

Si bien esta distinción resulta útil, no es suficiente. La ley de tratados no establece con claridad las responsabilidades y obligaciones de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito internacional. De igual forma, el papel de coordinación de la SRE no está bien definido. Dicha ley es insuficiente, muy laxa, y podría llevar a un problema serio al Estado mexicano, como en los casos de Brasil o Italia.

Es necesario, entonces, regular diversos aspectos de la participación de los estados en el ámbito internacional para así impulsar mejor su participación. Entre los aspectos más relevantes se encuentran: las oficinas permanentes en el extranjero; las giras internacionales de los gobernadores, que actualmente se realizan sin necesidad de que sean aprobadas por el Congreso, como sí ocurre en el caso del Presidente; las misiones de corto plazo de los funcionarios locales; la participación en ferias y eventos comerciales, en promociones para ser sede de diversos eventos internacionales, en el hermanamiento de ciudades y en la participación en asociaciones internacionales.

En resumen, necesitamos buscar la forma de dar una base jurídica y regulativa más amplia y generosa a los estados de la República, e inclusive a algunos municipios, para impulsar una participación coordinada en el exterior.

México: una diplomacia para el siglo XXI

En el mundo global actual, la mayor parte de los 6,300 millones de habitantes del planeta son sujetos pasivos de la globalización. Muy pocos actúan como sujetos activos. Y debemos ser muy conscientes de que no sólo podemos, sino que debemos

ser sujetos activos para tener una presencia en el contexto internacional y cierta influencia en la globalización.

En este sentido México, al igual que el resto de los gobiernos nacionales, requiere agendas internacionales más incluyentes, con bases democráticas que aseguren la representación de sus ciudadanos en el sistema internacional, a la vez que contribuyan a una convivencia internacional más igualitaria y armónica, fortaleciendo de esta manera la actividad internacional del Congreso y los estados en una acción de largo alcance, no titubeante ni de coyuntura.

El reto para México está en diseñar una estrategia internacional moderna, acertada, dinámica y eficiente, con reglas claras para las autoridades federales y regionales, que le permita recuperar su liderazgo en la esfera internacional, impulsar la democratización del sistema internacional (Consejo de Seguridad, FMI, Banco Mundial, etcétera) y reasumir su protagonismo como líder mundial para la paz.

Capítulo 3

La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA*

Justificación

*

UNO DE LOS fenómenos más sobresalientes de las relaciones internacionales en el último cuarto de siglo es la aparición de nuevos actores internacionales, entre ellos las regiones.¹ En la última década adquiere una relevancia especial el desarrollo de las regiones como actores internacionales, teniendo en cuenta las disparidades existentes entre ellas. Si bien todas tienen en común que cuentan con algún elemento de proyección exterior, sus relaciones exteriores son cualitativamente distintas a las de los estados, a la vez que entre sí. En cualquier caso, se trata de un fenómeno que se inicia y del que se anticipa una importante evolución.

Todas las regiones tienden a contar con una representación exterior frente a terceros o ante instituciones comunes —como en el caso europeo—, desarrollan acuerdos internacionales y sus jefes de Estado realizan viajes oficiales y cuentan con algún sistema institucional específico, además de distintos ámbitos materiales de actuación. Estos cinco elementos constituyen

*Catedrático de relaciones internacionales, Cátedra Jean Monnet. En la actualidad, decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

¹Muchas de las ideas de este artículo ya se expusieron en un trabajo anterior, si bien en el presente análisis se actualizan y se añaden nuevos elementos. Véase Francisco Aldecoa Luzarraga, "Las relaciones exteriores de las regiones", en Francesc Pau i Vall, *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 255-274.

parte de las características de la proyección internacional de las regiones.

En todo caso, las relaciones exteriores de las regiones conviven con las de los estados y no tienden a sustituirlos en su función exterior, ya que debe tenerse presente que el contenido de las relaciones exteriores de las regiones es cualitativamente diferente al de las relaciones exteriores clásicas entre estados. Las regionales provienen de la proyección exterior que han alcanzado las tradicionales competencias domésticas propias de los entes subestatales, mientras que lo característico de la política exterior estatal, competencia regaliana, son la diplomacia clásica y la defensa, en ningún caso al alcance de las regiones. En definitiva, hay que tener en cuenta que las relaciones exteriores de los estados son diplomacia, mientras que las de las regiones constituyen la “paradiplomacia”, que nunca llegará a extenderse a las áreas propias de la diplomacia.

En el presente trabajo trataremos de exponer el proceso político por el cual las regiones desarrollan sus relaciones exteriores. El enfoque que se pretende dar es el politológico, ya que existen muchos y muy buenos análisis realizados desde el punto de vista jurídico. Lo que se intentará es explicar el proceso, examinar sus causas, ver a dónde va, qué significa y cómo se desarrolla.

Las relaciones exteriores de las regiones surgen como consecuencia de la reestructuración del poder mundial y del proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos y en el que las competencias domésticas adquieren progresivamente una dimensión exterior. Se trata de un proceso mundial, con distinto alcance y significado en los diferentes regionalismos, y con efectos de diferente magnitud en cada supuesto.

El caso europeo constituye una especificidad, donde la dimensión exterior de las regiones ha encontrado mayor proyección. El modelo europeo se caracteriza por ser una estructura federal multinivel donde las regiones encuentran un acomodo pleno y una estructura de oportunidad para su desarrollo. La proyección exterior de las regiones alcanzó una mayor dimen-

sión desde la creación de la Unión Europea (UE), dado que parte de la necesidad de entablar relaciones exteriores por parte de las regiones surge como consecuencia del desarrollo institucional de la UE. Por ello, es lógico considerar que éstas experimentarán un mayor desarrollo en la medida en que el proceso de construcción europea se profundice.

De cualquier manera, las regiones de la UE son muy diferentes entre sí según la estructura de los estados miembros, federales, unitarios o en proceso de federalización. Incluso existen distintos desarrollos regionales dentro de un mismo Estado miembro, como es el caso de España. La desigual composición de las regiones y la participación subestatal en el modelo europeo ha llevado a calificar a éste de federalismo asimétrico.²

No es casualidad que las relaciones exteriores de las regiones europeas cuenten con estas dos causas, dado que ambos procesos: globalización y unificación europea, presentan una inflexión en las mismas fechas, es decir, a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, y tienen gran número de conexiones entre sí.³ La UE sólo ha podido surgir y desarrollarse en el entorno internacional de la sociedad internacional de la globalización, que es una de las causas exógenas que llevan a la mutación de una Comunidad Europea de naturaleza económica a una Unión Europea de naturaleza política.⁴ Al mismo tiempo, la trayectoria de la Comunidad Europea de cooperación comercial y económica internacional en marcos multilaterales

²Hemos desarrollado este concepto en otros trabajos; véase al respecto Francisco Aldecoa Luzarraga, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. II. *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 47-50 y 408-410.

³Las intracciones que existen entre la sociedad internacional de la globalización y el nacimiento de la Unión Europea se plantean en Francisco Aldecoa Luzarraga, "La Unión Europea en el proceso de globalización. Avances de la política exterior europea", *Revista de la Unión Europea de la UNED*, núm. 3, 2002.

⁴Los cambios en Europa y en el mundo que, entre otros factores, conducen a la mutación de una Comunidad Europea de naturaleza económica en una Unión Europea de naturaleza política, se analizan en Francisco Aldecoa Luzarraga, *La integración europea*, vol. II... *op. cit.*, pp. 149-160.

ha resultado decisiva a la hora de crear un orden jurídico comercial internacional, elemento importante de la globalización.⁵

Paradiplomacia y protodiplomacia

El término *paradiplomacia* es un concepto reciente; comienza a utilizarse en los años ochenta para hacer referencia a un nuevo fenómeno, la actividad exterior de las entidades regionales y locales. De manera más rigurosa, podría definirse como

la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales.⁶

Paradiplomacia es el término que vamos a utilizar para referirnos a la actividad exterior de las regiones, aun cuando se trata de una expresión controvertida y cuestionada por muchos, que prefieren conceptos como diplomacia multinivel, por ejemplo.⁷

Al término *paradiplomacia* suele contraponerse el de *protodiplomacia*, que es “la práctica de las relaciones internacionales por parte de un gobierno no central que aspira a establecerse como Estado plenamente soberano”.⁸ El profesor Keating, por

⁵Véase al respecto Friedrich Ebert Stiftung, “Making EU Foreign Policy More Effective”, International Policy Analysis Unit, Working Group on European Integration, *Working Paper* 12, mayo de 2002, en <http://europa.eu.int/futurum>

⁶Noé Cornago Prieto, “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 56.

⁷Véase Iñaki Aguirre Zabala, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *op. cit.*, pp. 203-235.

⁸Ivo D. Duchacek, “Multicommunal and Bicomunal Politics and Their International Relations”, en Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche y Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Nueva York, Greenwood Press, 1988.

su parte, coincide con esta apreciación, añadiendo que es un término “que ha tenido aplicación a las actividades de los gobiernos subestatales que tratan de abrir camino a la independencia preparando a la opinión pública internacional y buscando amigos que puedan estar dispuestos a reconocerlos en una etapa temprana”.⁹ El ejemplo más obvio de esta orientación de las relaciones exteriores de las regiones lo constituye Quebec.

De todas maneras, hay que tener en cuenta que existen otras fórmulas de relaciones exteriores de gobiernos no estatales distintas de las regiones; serían las de los entes locales, ciudades, diputaciones, etcétera, que suelen recibir el nombre de “mesogobiernos”: en algunos casos estas relaciones, por causas y circunstancias diversas, se encuentran muy desarrolladas, pero no nos vamos a ocupar aquí de dichos casos.

Es necesario tener presente que la paradiplomacia es un fenómeno novísimo que está en sus inicios y que requiere examinarse en la lógica de los regímenes internacionales más que en la del derecho internacional. Se trata de un proceso íntimamente ligado a la transformación del Estado como gestor y actor exclusivo de las relaciones internacionales, transformación que, como constata Hocking, no debe interpretarse por fuerza en el sentido de una declinación, sino que puede, incluso, resultar reforzado.¹⁰

Por último, es necesario plantear desde el principio que el término *paradiplomacia* recoge situaciones muy distintas entre sí, tanto en lo tocante al ámbito competencial de actuación de las regiones, como en lo que se refiere a sus motivaciones, nivel de intervención, estrategias, vinculación y asociación con otras regiones, relaciones con el Estado del que forman parte, etcétera.

⁹Michael Keating, “Paradiplomacy and Regional Networking”, *Papers from the workshop on The Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, Manitoba, 10-13 de mayo de 2001.

¹⁰Brian Hocking, “Vigilando la «frontera»: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 32.

Es preciso tener en cuenta que en los últimos 20 años, e igualmente, como consecuencia de las transformaciones del medio internacional, han surgido otros actores internacionales, además de las regiones y los entes locales, que también entran en relación con éstas en el ámbito internacional. Se trata de empresas multinacionales, sindicatos, movimientos sociales, *lobbies* y grupos de presión, organizaciones no gubernamentales como Greenpeace o Amnistía Internacional, ONG de cooperación para el desarrollo como Médicos Sin Fronteras u Oxfam, etcétera. Algunas de estas entidades son muy visibles, sobre todo ante las instituciones europeas. Se trata, en todo caso, de situaciones puntuales que dan idea de un universo complejo, fragmentado y desestructurado, parte de la denominada sociedad civil internacional, que para Truyol constituye el elemento democrático de la sociedad internacional.¹¹

Las relaciones exteriores de las regiones en el mundo

La cuestión de la paradiplomacia no afecta solamente a la UE o al regionalismo europeo, pero sí en especial a ellos. Por el contrario, la transformación de los sistemas políticos internos como consecuencia de los procesos de integración y de la creación de regímenes internacionales, constituye un fenómeno de alcance mundial que tiene como consecuencia la participación de los actores subestatales en la actividad exterior.

Se está produciendo una paulatina definición de nuevos modelos de organización política que, con independencia de su grado de formalización jurídica, podemos caracterizar como nuevas formas de gobernabilidad multinivel que revelan el vínculo estructural existente entre el regionalismo subestatal y el nuevo regionalismo internacional. Esto tiene su origen en la creciente extensión, por parte de los estados, de importantes compromisos internacionales hacia dominios considerados

¹¹Antonio Truyol y Serra, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

hasta ahora propios de la política interna. La observancia de estos compromisos compromete plenamente a las estructuras internas del Estado, cuyo proceso de toma de decisiones, sin embargo, no es accesible a los gobiernos locales y regionales, incluso cuando afecta, como sucede a menudo, intereses de la exclusiva responsabilidad y competencia de dichos gobiernos. El asunto adquiere particular relieve en los estados de estructura compleja en la medida en que los gobiernos regionales ven comprometido, por efecto de diversas instituciones internacionales, su ámbito jurisdiccional y con ello el valor de su autogobierno.

Los mecanismos de integración y cooperación regional, como la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, son estructuras de oportunidad que favorecen la participación de las regiones en las relaciones exteriores. Sin embargo, la paradiplomacia es un fenómeno de desarrollo progresivo que alcanza al mundo entero y que es típico de la sociedad internacional de la globalización, si bien se manifiesta con distinto alcance e implicación según sea el caso. Aquí trataremos de esbozar un panorama por regiones, para lo cual seguiremos a Cornago, si bien obviaremos la situación europea que será objeto de un análisis posterior.¹²

Se ha estudiado abundantemente la paradiplomacia en el caso de los estados federales de América del Norte, es decir, Estados Unidos y Canadá, y los efectos que ha tenido en ellos la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. La paradiplomacia parece tener mayor cabida en estos estados federados, donde, por la delimitación constitucional de competencias, facilita la intensa actividad de estas regiones. Al tratarse de países con economías de mercado muy desarrolladas, sus regiones han comenzado a realizar —es un inicio histórico— actividades con el exterior por causas económicas, buscando

¹²En relación con esto, véase Noé Cornago Prieto, "Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs", *Papers from the workshop on The Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, Manitoba, 10-13 de mayo de 2001.

salidas para sus productos en otros países así como la atracción de inversiones.¹³

En esta área se da el caso especial, estudiado en forma exhaustiva, de la región canadiense de Quebec, muy activa en el ámbito internacional y que ha desarrollado, durante los gobiernos nacionalistas, actividades de protodiplomacia dentro de una estrategia secesionista.¹⁴ En un sentido diferente México, aun cuando forma parte del citado Acuerdo de Libre Comercio, constituye igualmente una excepción al panorama esbozado antes, como se expondrá más adelante.

Tras la disolución de la Unión Soviética y el establecimiento de nuevas fronteras internacionales, las regiones han continuado manteniendo importantes relaciones, ahora transfronterizas, con sus vecinos. La paradiplomacia se ha desarrollado en forma considerable bajo un enfoque pragmático en todo el planeta, con la excepción de las regiones caucásicas debido a los conflictos existentes. En el caso de la Federación Rusa, a los efectos propios de la globalización se ha unido una descentralización política que propicia las relaciones internacionales de sus regiones, que se han convertido en verdaderos actores internacionales.

En la región de Asia-Pacífico, a pesar de las disparidades existentes entre las distintas subregiones derivadas de su inmenso tamaño y diferentes situaciones políticas, económicas y sociales, puede afirmarse que el proceso de liberalización económica desarrollado durante la última década ha favorecido la participación de las entidades subestatales en las relaciones internacionales. En el caso de China, se ha promovido desde el gobierno central la proyección internacional de las distintas provincias del país, a lo que se suma el factor de las reformas económicas tendientes a la liberalización. La suma de estos dos factores ha dado como resultado que prácticamente todas las provincias chinas mantengan importantes relaciones con el exterior.

¹³Véase al respecto John Kincaid, "La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 115-141.

¹⁴A título de ejemplo puede verse Louis Balthazar, "Experiencia de Quebec, ¿éxito o fracaso?", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 143-181.

Los estados federados australianos fueron de los primeros entes subestatales en mantener relaciones exteriores de índole económica, si bien, debido a las características de su Constitución, no sin conflictos con el poder central federal. Últimamente las tensiones se han suavizado, a pesar de que sigue siendo una cuestión delicada. Las regiones australianas mantienen importantes vínculos formales con el exterior, tienen representación estable ante otros estados y regiones, y efectúan y reciben con regularidad misiones internacionales.

El sudeste asiático, por el contrario, se caracteriza por el hecho de que sus regiones han establecido relaciones paradiplomáticas de tipo informal con otras regiones de países vecinos, derivadas de distintos vínculos de cooperación económica. Tales estructuras informales son fomentadas por los gobiernos debido a que han generado algunos éxitos económicos, más bien desiguales, que por lo mismo se han convertido en fuente de problemas sociales. La excepción en el sudeste asiático es India, cuyo gobierno, aun cuando es más centralizado, no favorece el desarrollo de la paradiplomacia en sus regiones. El desarrollo de las relaciones transfronterizas se ve obstaculizado igualmente por los conflictos étnicos, territoriales y religiosos existentes con el vecino Pakistán.

En Latinoamérica los procesos de descentralización, y el consiguiente desarrollo de relaciones exteriores por parte de las regiones, han venido de la mano de la democratización así como de experiencias de integración regional como Mercosur y la renovada Comunidad Andina. En general, los gobiernos estatales han promovido la actividad paradiplomática de los gobiernos regionales como una forma de impulsar el desarrollo económico y la integración regional, por lo que la cooperación transfronteriza se ha incrementado. Este proceso de creciente actividad internacional de los gobiernos regionales es muy claro en el caso de Argentina y Brasil, que además son estados federales. Por el contrario, allí donde subsisten regímenes autoritarios o las instituciones democráticas han perdido el control del territorio

por la actuación de la guerrilla o los narcos, las regiones no han tenido capacidad para actuar.

Como se mencionó antes, México constituye un caso especial, a caballo entre el modelo norteamericano –por ser parte del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte– y el latinoamericano. La aplicación del citado acuerdo ha causado desequilibrios internos entre las regiones del norte, que desarrollan importantes relaciones con las regiones vecinas de Estados Unidos, y las del sur de México, progresivamente marginadas del mercado, lo cual constituye una fuente de grave inestabilidad política y social.

La paradiplomacia en África es casi inexistente debido a las condiciones políticas y económicas que subsisten en ese continente y que prácticamente lo mantienen al margen de la globalización. Sin embargo, hay que llamar la atención sobre la constitución, el pasado mes de julio, de la Unión Africana, con miras a la integración, que puede cambiar mucho el perfil de esta región en un futuro aún lejano. Por otro lado, últimamente se han producido algunos avances en el caso de estados federales como Sudáfrica, Nigeria y Etiopía. En especial, la democratización de Sudáfrica ha propiciado tanto la descentralización interna como el establecimiento de esquemas de cooperación internacional. El caso de la República Islámica del Sahara es especial dado que, debido a los problemas para que se le reconozca como nación soberana, ha optado por llevar a cabo algunas acciones de paradiplomacia.

¿Por qué las regiones salen a la escena internacional?
 Condicionantes de la aparición
 de la proyección exterior de las regiones

Del panorama esbozado anteriormente se deduce que los condicionantes para la actividad exterior de las regiones son, por una parte, la actual sociedad internacional de la globalización, que dota de proyección exterior a las competencias domésticas

de las regiones, y por otra parte la existencia de regionalismos internacionales. También es importante la estructura del Estado al cual pertenezcan, ya que ello incide en la proyección hacia el exterior, que es más favorable en el caso de las entidades federadas, aunque no decisiva.

La aparición de la paradiplomacia o proyección exterior de las regiones es, como acabamos de constatar, un fenómeno universal que se ha acelerado con la expansión de la globalización a partir de 1989.¹⁵ Se trata de una realidad que se ha desarrollado especialmente en aquellos lugares donde ya existían redes y donde se han establecido estructuras permanentes de cooperación o integración internacional. Por ello, el desarrollo de las regiones y de su proyección exterior ha tenido gran relevancia en el modelo europeo, donde su naturaleza federal establece un vínculo entre federalismo internacional y federalismo subestatal.

La participación de las regiones en la construcción europea avanza en paralelo con la mutación de una comunidad de naturaleza económica en una unión de naturaleza política. En efecto, en la Comunidad Europea las regiones eran únicamente receptoras de las políticas, situación que cambió con la Unión Europea (UE), que les reconoció una naturaleza política en tanto que sujetos políticos en el proceso de construcción europea. A medida que la mutación se profundiza en la vertiente política de la UE, las regiones van adquiriendo mayor relevancia en ella; cada día la UE adopta más el carácter de un sistema político multinivel: unión, estados, regiones, colectividades locales, etcétera.¹⁶

Con el nacimiento de una UE de naturaleza política en el Tratado de Maastricht, se reconoce por primera vez la sustantividad política de las regiones en la construcción europea, y esto se hace de diversas maneras: en primer lugar, con la introduc-

¹⁵En otro momento hemos estudiado con detenimiento los efectos de la globalización; véase Francisco Aldecoa y Noé Cornago, "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 1, núm. 1, 1998, pp. 59-113.

¹⁶Véase al respecto B. Jones y M. Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

ción del principio de subsidiariedad, eminentemente federal, como criterio de distribución de competencias entre la UE, los estados y los entes subestatales. En segundo lugar se crea el Comité de las Regiones, de carácter consultivo, que agrupa a las regiones y colectividades locales de Europa y que se convierte en el foro político donde estos entes subnacionales puedan hacer oír su voz. En tercer lugar, se introduce en el tratado la previsión de que los representantes de las regiones puedan participar en el Consejo de Ministros si están facultados para comprometer al Estado miembro al que representan.¹⁷

Además, las regiones europeas han buscado otros cauces de participación en la vida política de la UE que pueden calificarse de informales, como es la práctica del *lobbying* por medio de sus delegaciones oficiales o por la constitución de redes entre regiones afines, como puede ser el Grupo de Regiones Constitucionales de Europa, la “Quadriga europea” o la Conferencia de Regiones con competencia legislativa.

En el caso español, parte de la literatura jurídica de ese país ve en el estado de las autonomías la razón de la proyección internacional de las autonomías españolas, a causa de la descentralización implícita en dichas autonomías y de la atribución de competencias a las mismas. El estado de las autonomías incide en el desarrollo de relaciones exteriores por parte de las regiones españolas; sin embargo, no es el único ni el principal condicionamiento del proceso. En todo caso, el pleno desarrollo del estado de las autonomías coincide en el tiempo con las otras dos causas, globalización e integración europea, que sí son condicionantes.

¹⁷En relación con las demandas de representación política de las regiones europeas en la UE que se han conseguido y cuáles faltan aún, véase J. Kottmann, “Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level”, *European Law Review*, vol. 26, núm. 2, abril de 2001, pp. 159-176.

Regionalización y proceso político en la Unión Europea

El regionalismo internacional y el proceso de regionalización en la UE son fenómenos distintos aunque vinculados entre sí. En el regionalismo europeo, las relaciones exteriores de los entes subestatales tienen un valor diferente como parte consustancial del modelo político y social europeo, ya que se trata de una organización política de naturaleza federal, donde los federalismos internacional y subestatal son dos caras de una misma realidad.¹⁸

Puede constatar empíricamente que la regionalización se produce de manera gradual en la UE como consecuencia de la descentralización que supone la aplicación de algunas políticas comunitarias. En los años ochenta, la literatura jurídica daba importancia al hecho de que la construcción europea limitaba la regionalización ya que la puesta en común de áreas de soberanía erosionaría las competencias propias de las regiones. Sin embargo, hoy la postura de la doctrina es más plural: somos muchos los que defendemos que la explicitación de la construcción europea ha incidido en una mayor regionalización.¹⁹

Entendemos que la Comunidad Europea primero y la Unión Europea después, han puesto en práctica una política regional; es decir, tienen en cuenta el nivel regional en la aplicación de distintas políticas comunitarias y fomentan las relaciones interregionales. Este reconocimiento regional no se recogerá explícitamente hasta el Tratado de Maastricht.

En este sentido, Sidjanski considera que el Acta Única supuso, aunque fuera tímidamente, un “punto de inflexión federalista” en cuanto a que se impuso la noción de unión en la

¹⁸Véase al respecto Maurice Croizat y Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*. Montchrestien, París. 1999.

¹⁹En este sentido, existe un interesante estudio empírico de Bache y Jones en el que se examina cómo la política regional europea ha incidido en el fortalecimiento de las regiones del Reino Unido y España, si bien de una forma desigual. Véase Ian Bache y Rachel Jones, “Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom”, *Regional and Federal Studies*, vol. 10, núm. 3, 2000, pp. 1-20.

diversidad.²⁰ Tal reconocimiento de la riqueza de diversidades de Europa debía reflejarse en la búsqueda de una gestión común tanto entre los diferentes estados como entre las regiones de la comunidad. Ello explica, al menos en parte, la consolidación de la política regional, basada en medidas de promoción de las regiones según sus necesidades específicas.

Existe un interesante informe del Parlamento Europeo en el que se reflexiona sobre cómo la construcción europea en los últimos 10 años ha incidido en la regionalización experimentada por la gran mayoría de los estados europeos, incluso los de tradición más centralista.²¹ Este informe pone de manifiesto que es muy difícil encontrar una definición del concepto político de regionalización, pero que nadie pone en duda que se trata de un proceso muy relevante y dinámico. De acuerdo con este documento, la regionalización se puede interpretar como un proceso dinámico y evolutivo que afecta al nivel intermedio de gobierno.

La política de cohesión elige, para su programación y ejecución, como interlocutoras y destinatarias a las regiones, tanto en estados donde éstas existían como unidades políticas, cuanto en otros de estructura unitaria donde las regiones han ido configurándose e incluso creándose como consecuencia del fenómeno comunitario. La regionalización aparece como una tendencia común de la evolución de los estados europeos en la actualidad, y las regiones vendrían a constituir la colectividad de nivel intermedio que aparece como consecuencia de las necesidades de territorialización de determinadas políticas comunitarias.

La política regional fue ganando cada vez más espacios en el devenir de la integración europea. No es casual que esto ocurra en un continente en el que sus estados han realizado, en diferentes momentos y con diversos mecanismos jurídico-políticos, procesos de descentralización de distinto alcance. El hecho regional –en sus variadas concepciones de regiones, comunida-

²⁰D. Sidjanski, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 135-140.

²¹Al respecto véase Parlamento Europeo, "La regionalización en Europa", *Regional Policy Series Working Paper*, núm. 4, 2000.

des autónomas y *länder*, entre otras— es una de las características esenciales de la construcción europea que, además de otros aspectos, inspirará posteriormente la adopción del principio de subsidiariedad y la creación del Comité de las Regiones.

El informe del Parlamento Europeo no pone en duda la relación existente entre profundización y regionalización, que han ido a la par. Se constata que en la UE conviven diferentes modelos de estados: de naturaleza federal como Alemania, Austria y Bélgica; de carácter unitario como Francia, Portugal, Grecia, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Luxemburgo y Holanda; y otros en proceso de federalización, como España, Gran Bretaña e Italia,²² de ahí el carácter asimétrico. Asimismo, el mencionado informe comprueba que los primeros han profundizado en su federalismo, los cuasifederales se han federalizado más, e incluso algunos de los unitarios tienden a regionalizarse en la medida de lo posible.

De las constataciones empíricas se concluye que la regionalización aparece como producto de la integración europea, y se establece una tipología de las regionalizaciones que consta de cinco niveles:

- Regionalizaciones administrativas.
- Colectividades locales existentes.
- Descentralizaciones regionales.
- Regionalizaciones políticas.
- Regionalizaciones por autoridades federadas.

En cuanto a los países del este que van a integrarse próximamente a la UE como consecuencia de la estrategia preadhesión, están ya sufriendo una descentralización, producida por la aplicación de políticas comunitarias en las que ya participan. Se trata, en todo caso, de un proceso similar al que sufrieron los estados miembros.

²²Italia celebró el 7 de septiembre de 2001 un referéndum sobre la federalización del país, el cual resultó positivo, lo que conducirá a una reforma de su Constitución en este sentido.

A pesar de que estos procesos de regionalización tienen lugar por estados, hoy día los análisis empíricos, como norma general, ponen el acento en las regiones sin considerar los estados de los que proceden, ya que en muchos casos, a pesar de pertenecer a un mismo Estado, las diferencias no son comparables.

Motivaciones y contenido material de la acción exterior de las regiones

Keating realiza una sistematización de las razones o motivaciones que llevan a las regiones a participar en el ámbito internacional. Según él, tales razones son de tres tipos: políticas, culturales y económicas.²³ Nosotros añadiríamos dos más, que examinaríamos junto con las anteriores, y que serían las transfronterizas y las derivadas de las migraciones.

La razón política extrema está ligada a la protodiplomacia, esto es, al desarrollo de contactos con el exterior, como estrategia para abrir puertas a una futura independencia y al reconocimiento del nuevo Estado soberano en la comunidad internacional. Sería el caso de los movimientos realizados por Quebec durante las etapas de gobiernos del Partido Nacionalista. Existen asimismo motivaciones políticas no extremas como el reconocimiento político de una región como nación sin Estado, aunque sin pretensiones separatistas, como muestran los ejemplos de Cataluña, Flandes o Gales.

Otra importante motivación política viene de la mano de la creación de regímenes internacionales de integración o cooperación que podrían, finalmente, afectar las competencias de las regiones. Este caso se daría sobre todo en la UE ya que, en alguna medida, esta entidad sigue siendo un “juego de estados” en el cual las regiones no pueden en algunos casos defender directamente sus prerrogativas.

²³Michael Keating, “Paradiplomacy and Regional Networking”, *Papers from the workshop on The Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, Manitoba, 10-13 de mayo de 2001.

Conscientes de este riesgo, en la Unión Europea se han introducido mecanismos para que las regiones no queden marginadas de los procesos políticos, como pueden ser los procedimientos de consulta de la comisión antes de la formulación de la iniciativa, el Comité de las Regiones o la aprobación de iniciativas y programas que promueven la cooperación transfronteriza e interregional. Ante esta situación, las regiones han reaccionado creando diversas oficinas regionales de representación ante las comunidades europeas, para velar por los intereses propios, y constituyendo grupos y redes informales para presionar e incidir en el proceso político europeo.

En segundo lugar, las motivaciones culturales son especialmente importantes para aquellas regiones que cuentan con una lengua propia o una cultura diferenciada. Este tipo de razones lleva a actuar en dos distintas direcciones: por una parte, dando a conocer la propia cultura y promoviendo intercambios culturales con otras regiones, lo que puede llegar hasta la defensa de la propia lengua y cultura en foros como la Unión Europea, el Consejo de Europa y la UNESCO. Por otra parte, las motivaciones culturales están detrás de la creación de lazos transfronterizos en el caso de comunidades culturales divididas por fronteras estatales, como es el caso del País Vasco, Cataluña, Irlanda, el Tirol o las comunidades germanoparlantes de Europa occidental.

Los factores económicos resultantes del proceso de globalización constituyen la principal motivación que lleva a las regiones a establecer relaciones internacionales, dado que el nivel regional es ahora esencial para la transformación económica y la innovación. En paralelo, el nivel regional se ha visto expuesto directamente a la competencia en un mercado global. Las regiones salen a la esfera internacional tanto para promocionar los productos de las empresas de la región y abrir nuevos mercados, como para atraer inversiones extranjeras y buscar la transferencia de tecnología. Asimismo, la promoción de la región como destino turístico es otra de las actividades presentes en la agenda exterior de las regiones.

Las motivaciones transfronterizas llevan a crear asociaciones con las regiones que se encuentran al otro lado de la frontera para buscar soluciones a problemas comunes, como pueden ser los ambientales, los sociales o los referentes a los recursos hídricos, llevando a cabo proyectos de interés para ambas regiones, como la construcción de infraestructuras de transportes, energía o comunicaciones, entre otros.

Por último, el establecimiento de relaciones paradiplomáticas entre regiones a causa de los movimientos migratorios es moneda común en España, donde parte de las relaciones de las regiones con el exterior tiene que ver con la cohesión de sus emigrantes en tierras extranjeras, además de la preservación de la cultura propia, las tradiciones, e incluso, la asistencia social.

Haciendo a un lado el aspecto institucional, puede establecerse una tipología del contenido material de las relaciones exteriores de las regiones. Hay que tener en cuenta que es muy desigual de una región a otra, incluso dentro de un mismo Estado o de niveles de desarrollo regional similares. Las diferencias se vinculan con cuestiones como las competencias detentadas, el nivel de competencia, la cultura, la situación geográfica, el tejido económico, la tradición de relaciones con el exterior como resultado de intercambios comerciales, los flujos migratorios, etcétera.

El contenido material de las relaciones paradiplomáticas puede hacer referencia a los más variados aspectos, en ocasiones ligados a las motivaciones antes expuestas. En una acertada catalogación, realizada a partir del estudio de las áreas de actuación exterior de las comunidades autónomas, Conde menciona las siguientes:²⁴

- Formación y promoción cultural, incluida la de la propia lengua, por parte de quien la tiene.

²⁴Carlos Conde Martínez, *La acción exterior de las comunidades autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000.

- Acciones para las migraciones exteriores, que constituyen un importante vínculo con las comunidades de emigrantes en el exterior y ayudan a su cohesión.
- Cooperación para el desarrollo. Hoy día, gracias a la sensibilidad social, gran cantidad de regiones y entidades locales aplican políticas y programas de cooperación para el desarrollo, contando incluso con sus propias instituciones especializadas.
- Acciones exteriores de carácter económico. Estas son una causa directa de la globalización que incrementa la competencia, insertando a las regiones, con sus tejidos productivos, directamente en el mercado mundial. Las acciones económicas pueden ser de tres tipos:
 - Adaptación de las instituciones.
 - Atracción de las inversiones.
 - Captación de mercados.

A esta acertada clasificación creemos necesario añadir la promoción de la región para atraer al turismo, otra acción de carácter económico, bastante generalizada en nuestro ámbito y que incluso podría incluirse en la categoría de captación de mercados.

También es importante la cooperación interregional internacional para constituir *lobbies* o grupos de presión con el objetivo de incidir en el proceso político europeo, tanto el institucional cotidiano como el constitucional de reforma de los tratados. Entre ellos cabe mencionar a grupos de regiones europeas como la “Quadriga europea”, la CALRE o el grupo de regiones constitucionales de Europa.²⁵ Las regiones con más influencia en la Unión Europea, a través de la cooperación estrecha y formal entre ellas, muestran mayor capacidad de decisión incluso que algunos estados, sin perder la condición de regiones y sin la pretensión de constituirse en estados.

²⁵Véase P. Kukawka, *Le Quadriga Européen*. Grenoble. Presses Universitaires de Grenoble, 1999.

Diferencia de las relaciones exteriores de las regiones con la diplomacia clásica y la diplomacia común de la Unión Europea

Las diferencias que existen entre las relaciones exteriores de las regiones y la política exterior propia de un Estado, la denominada diplomacia, son numerosas y remiten esencialmente a su naturaleza. Por ello, puede decirse que las relaciones exteriores de las regiones no han surgido en menoscabo de la tradicional política exterior del Estado, sino como consecuencia de la proyección exterior de sus competencias internas.

Por tanto, es posible afirmar que en principio no existiría competencia sino complementariedad entre paradiplomacia y diplomacia, debido a su diferente naturaleza. Sin embargo, no es de extrañar que los gobiernos centrales las perciban como una amenaza a su diplomacia y traten de mantener la actividad exterior de las regiones bajo control. Por el contrario, la protodiplomacia sí pretende entablar competencia con la diplomacia estatal y ganarle terreno hasta afirmar su soberanía y sustituirla.

Las relaciones exteriores de las regiones se formalizan después de 500 años de diplomacia clásica, en que apenas se han producido reformas en el derecho internacional. Así, las regiones no son sujetos de derecho internacional y presentan una menor formalización que los estados: no cuentan con una representación formal ni gozan de privilegios e inmunidades. Por ello, por carecer de subjetividad jurídica, cuando la precisan, actúan a través de los estados de los que forman parte.

La diplomacia clásica define intereses generales y es “omnicomprensiva”, mientras que la de las regiones es particular, más específica y limitada a las áreas de interés particular. La diplomacia clásica suele presentar una concepción y alcance globales, mientras que la regional es sectorial, dependiendo de aquellas áreas y materias en las que tenga competencia y de los intereses específicos de la región de que se trate.

En la paradiplomacia hay algunos contenidos que quedan expresamente al margen; así, las materias pertenecientes al núcleo duro de los estados no pueden formar parte de la paradiplomacia. Nos referimos a cuestiones como la diplomacia, la defensa, la policía, la política monetaria, etcétera; en definitiva, la llamada alta política. Por otra parte, en el caso europeo nos encontramos con que, en buena medida, todos estos ámbitos han sido puestos en común en la Unión Europea, y ahora tampoco el Estado goza del monopolio de su representación exterior.

En sentido contrario, como subraya Hocking, el ámbito material de la paradiplomacia queda delimitado por las áreas pertenecientes a la “baja política”, entre las cuales destacan las relaciones económicas y las políticas de sociedad.²⁶ Esto explica el hecho de que, como norma general, la paradiplomacia se caracteriza por un alto grado de participación de la sociedad civil y del sector privado.²⁷

La diplomacia común europea trata de incorporar a las diplomacias de los estados miembros, pero no pretende absorber el contenido de las relaciones exteriores de las regiones. En este caso, como en el de los estados, hay una división de ámbitos derivada de la diferente naturaleza de las relaciones exteriores de unos y otras. La diplomacia común europea representa los intereses del conjunto, incluidos los de las regiones, en un intento de lograr subjetividad propia.

Existe más similitud entre la diplomacia clásica y la diplomacia común que entre alguna de estas dos y la paradiplomacia, dado que ambas comparten una misma naturaleza. La diplomacia común es fruto de la atribución de competencias de los estados miembros y tiende a ser exclusiva, marginando cada vez más el contenido de la diplomacia clásica estatal.

La UE y los estados, como sujetos de las relaciones exteriores, participan en redes y foros internacionales formales, mien-

²⁶Brian Hocking, “Vigilando la «frontera»...”, en Francisco Aldcoo y Michael Keating, *op. cit.*, p. 41.

²⁷Michael Keating, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Francisco Aldcoo y Michael Keating, *op. cit.*, p. 23.

tras que lo propio de las regiones es su participación de redes y foros informales, por carecer de una representación exterior formal.

La paradiplomacia, la diplomacia clásica y la diplomacia común conforman tres niveles diferentes de las relaciones exteriores, complementarios entre sí, que muestran frente al exterior la división de competencias interna existente en la Unión Europea. En definitiva, constituyen una manifestación de la estructura multinivel propia del federalismo asimétrico de la Unión Europea.

Las regiones en la Convención Europea

El cambio de naturaleza política de la construcción europea y su profundización en la senda constitucional benefician el desarrollo de la paradiplomacia. La quinta gran reforma de los tratados fundacionales en curso, en la que ha trabajado la convención sobre el futuro de Europa, recoge la novedosa participación de las regiones.²⁸ Desde este punto de vista, las novedades presentadas por la Convención Europea son tres: están presentes los actores no estatales, se contempla la intervención regional y participan, además, las regiones con competencia legislativa.²⁹

Es la primera vez que se reconoce la categoría de región con competencia legislativa en la construcción europea, con un carácter diferenciado del resto de las regiones. Ciertamente, el estatus otorgado a las regiones es el de observadoras, esto es, con voz pero sin voto. Para este efecto se designan como observadores a seis representantes del Comité de las Regiones, de los

²⁸En la Declaración de Laeken se establece la composición de la Convención Europea, en la cual participan seis representantes del Comité de las Regiones con estatuto de observadores, dos de ellos por parte de las regiones con competencias legislativas. Véase al respecto: Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://ue.eu.int>

²⁹En relación con el debate regional en los trabajos de la Convención Europea, véase Francisco Aldecoa Luzarraga, *“Una Europa”: su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 180-185.

cuales cuatro pertenecen a las regiones y dos de estos últimos a las regiones con competencias legislativas propias.³⁰

Sin embargo, los observadores del Comité de las Regiones no han sido el único cauce por el cual las regiones han participado en la convención, sino que en la práctica algunas de éstas han encontrado otras dos vías complementarias. En este sentido, hay que resaltar que algunos estados miembros han reservado a uno de los dos representantes de sus parlamentos nacionales para la cámara de representación regional. En principio, este personaje representaría a las regiones.³¹

Desde otro punto de vista, tanto los representantes de algunas regiones concretas como las asociaciones de regiones han participado de manera muy activa en los trabajos del Foro de la Sociedad Civil.³² Se constituyó así un grupo de contacto entre el foro y la convención, el número 5, dedicado específicamente a los poderes regionales y locales, que ha servido tanto para canalizar las demandas de éstos frente a la convención como para asesorar a la propia convención cuando se debaten asuntos que atañen a las regiones.³³

³⁰Las regiones constitucionales, con competencias legislativas propias, habían demandado repetidamente su participación directa en esta reforma, argumentando su legitimación directa, dado que se abordarían cuestiones relativas a sus propias competencias. Finalmente, debido a la oposición de algunos Estados miembros, se decidió en Laeken una participación indirecta a través del Comité de las Regiones. Véase al respecto: Declaración de Lieja. Segunda Conferencia de los Presidentes de las Regiones con Poder Legislativo en el seno de la Unión Europea, 15 de noviembre de 2001, en <http://www.calre.net>

³¹Cabe citar a este respecto el caso alemán, en el que Erwin Teufel, presidente de Baden-Württemberg, ha sido designado representante por la cámara de representación de los *Länder*. el *Bundestag*, para que defienda los intereses de éstos ante la convención.

³²Bien visto, este cauce no se encuentra tan alejado del modo de actuar ordinario de las regiones en la Unión Europea, a medio camino entre un nivel propio diferenciado y la sociedad civil. Entre los participantes en el foro pueden citarse a título de ejemplo la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), el Consejo de Municipios y Regiones Europeas, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, la CALRE, la Asociación de Regiones Europeas con Poder Legislativo, el Consejo Europeo de Municipios y Regiones y la Presidencia del Parlamento Vasco.

³³Así, el Grupo de Contacto número 5 participó en las audiencias de la convención a la sociedad civil los días 24 y 25 de junio de 2002 y, posteriormente, fue consultado para preparar la sesión de la convención de febrero de 2003 dedicada al debate del modelo regional en la Unión Europea. Véanse respectivamente: Convención Europea, Sesión plenaria de los días 24 y 25 de junio de 2002, (CONV 167/02), y Convención Europea, *Grupo de Contacto Regiones y Entidades Locales*, 31 de enero de 2003 (CONV 523/03).

En relación con el modelo, la Declaración de Laeken plantea la necesidad de reflexionar sobre el papel de las regiones en la división de competencias.³⁴ Se pone sobre el tapete la pregunta:

¿No debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? (...) Por último, surge la pregunta de cómo garantizar que en el reparto renovado de competencias no se produce una sigilosa ampliación de las competencias de la Unión a un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones.³⁵

Puede verse, por tanto, que la Declaración de Laeken no alude a las regiones en relación con su reconocimiento político y participación en las instituciones de la UE, sino en relación con la protección de sus competencias.

En la misma línea, las demandas de las regiones frente a la convención han sufrido una evolución desde los primeros tiempos de Maastricht: ahora la prioridad de su reconocimiento político se ha sustituido por la demanda de garantías de protección a sus competencias.³⁶ En este sentido, las contribuciones de las regiones a la convención, tanto directamente como expresadas a través del Comité de las Regiones o del Foro de la Sociedad Civil, han repetido lo esencial de sus demandas tradicionales frente a anteriores conferencias intergubernamentales, pero subrayando la vertiente “garantista”: mayor participación de las

³⁴No puede olvidarse que una de las cuestiones que está en el origen de la adopción de la Declaración 23 sobre el futuro de Europa ajena al Tratado de Niza, es la demanda de los *Länder* alemanes de que se protejan sus competencias de la expansión de la competencia europea. Por ello, uno de los puntos de la agenda de la Declaración 23 será la delimitación de competencias aplicando el principio de subsidiariedad.

³⁵Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://ue.eu.int>

³⁶Eduardo Roig Molés, “Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, enero-marzo de 2003, pp. 220-283.

regiones en las consultas de la comisión, otorgamiento del estatus de institución para el Comité de las Regiones, legitimación activa ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas, fortalecimiento de las funciones del comité, delimitación clara de la aplicación del principio de subsidiariedad, establecimiento de un principio por el cual la UE no pueda absorber competencias de las regiones, etcétera.³⁷

El modelo regional en la Constitución europea: reconocimiento funcional pero no plenamente político

El modelo regional de la Unión Europea no ha sido uno de los ámbitos de trabajo prioritarios en el conjunto de la actividad de la convención, sino que ha tenido un lugar secundario.³⁸ No se ha creado un grupo que trabaje de manera específica en el papel de las entidades subestatales en la construcción europea, como se solicitó una y otra vez, aunque la cuestión regional apareció marginalmente en el trabajo de otros grupos, como el Grupo de Subsidiariedad. Finalmente se concedió que una sesión, la correspondiente al 6 y el 7 de febrero, se ocupara del modelo regional; sin embargo, se dedicó un tiempo mínimo a este tema y el debate se relegó. La Conferencia Intergubernamental no discutió ninguno de los aspectos relativos al papel de las regiones en la UE, respetándose en su conjunto la propuesta de la convención.

A pesar de todo lo anterior, se han producido avances en el reconocimiento del modelo regional europeo y en las garantías a las regiones frente a la invasión de sus competencias. En la Constitución Europea, firmada el 29 de octubre de 2004, por

³⁷A título de ejemplo, puede verse la contribución núm. 9 a la Convención de Eduardo Zaplana Hernández-Soro de 10 de abril de 2002 (CONV 26/02); la contribución núm. 68 de Eduardo Zaplana, Jos Chabert, Manfred Dammeyer, Patrick Dewael, Claude Du Granrut y Claudio Martini, observadores del Comité de las Regiones (CONV 195/02) o el Informe del Grupo de Contacto del 31 de enero de 2003 (CONV 523/03).

³⁸Michael Keating, "Nations and Regions", *Holyrood*, 25 de febrero de 2003, p. 51.

primera vez en un texto constitutivo europeo hay una alusión expresa de los niveles regionales y locales en el artículo I-5.³⁹ Sin embargo, no se trata de un reconocimiento político a su papel en la construcción europea sino de una garantía de no injerencia de la UE en las organizaciones políticas internas de los estados miembros. En una fórmula similar, se recoge el mismo reconocimiento en el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, parte II del proyecto de Constitución.

En algunas de las novedades de la Constitución se da respuesta a las demandas que las regiones europeas habían manifestado frente a la convención. Así, en los objetivos de la UE regulados en el artículo I-3.3, tras las últimas enmiendas se recoge expresamente la protección de la diversidad cultural y lingüística de la UE, que constituía una de las peticiones de las regiones. En el mismo sentido hay que considerar la delimitación de las competencias de la UE en el título III y su clasificación entre competencias exclusivas de la unión, competencias compartidas y acciones de apoyo. Con ello se logró clarificar el reparto de tareas entre la UE y los estados miembros y delimitar así las competencias internas de los gobiernos centrales y las regiones en la aplicación y desarrollo del derecho comunitario.

Uno de los mayores avances es el constituido por la reforma del principio de subsidiariedad y la introducción de un mecanismo de control político y judicial para su cumplimiento. En este sentido, se recoge la demanda regional de que el principio de subsidiariedad no sólo debía ser un criterio de delimitación de competencias entre la unión y los estados miembros, sino que tenía que aplicarse en todos los niveles políticos europeos. En la Convención Europea se pone de manifiesto la aplicación del principio de subsidiariedad también al nivel regional: en el artículo I-11.3 se define de la siguiente manera:

³⁹*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, DOC: 310, del 16 de diciembre de 2004.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión.

En el Protocolo sobre subsidiariedad, que detalla la aplicación de este principio, se recoge taxativamente la obligación de la comisión de consultar a las regiones y colectividades locales antes de formular una propuesta legislativa.⁴⁰ Se trata de una práctica consolidada en la gobernanza europea junto con las consultas a los grupos de interés y la sociedad civil, pero que ahora se formaliza al más alto nivel. Igualmente se establece que la comisión habrá de elaborar, para cada propuesta legislativa, una “ficha de subsidiariedad” en la cual deben tenerse en cuenta, entre otros puntos, las implicaciones de la legislación que las regiones adoptarán. Se incluye también el llamado “principio de conexidad”, esto es, evitar que por causa de la legislación comunitaria las regiones o colectividades locales tengan que soportar cargas financieras o administrativas excesivas.

Se prevé también la posibilidad de que en el procedimiento para controlar la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales, participen las segundas cámaras de representación regional y que éstas consulten a las cámaras regionales que posean competencias legislativas.⁴¹ Por último, el Tratado Constitucional prevé la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia Europeo en todas aquellas cuestiones en que la Constitución requiera su

⁴⁰Artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Protocolo núm. 2 anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁴¹Artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Protocolo núm. 2 anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

dictamen, otra de las demandas clásicas de las regiones frente a las reformas constitucionales.

A pesar del lugar marginal que ha ocupado el debate regional en los trabajos de la convención, el proyecto de Constitución da respuesta a un buen número de demandas de las regiones. Es entonces posible hablar de un avance importante en el modelo regional europeo, aunque no se haya logrado consensuar un reconocimiento político explícito de las regiones con competencia legislativa en la Constitución.⁴² Se percibe que la construcción europea camina en la senda del federalismo asimétrico, caracterizado por una estructura política multinivel donde algunas regiones serán más fuertes que muchos estados. Se constata además que la construcción europea actual no está compuesta sólo de estados, aunque comenzara siendo una comunidad de estados. En los últimos 20 años se ha producido una mutación en el proceso, que ha avanzado en la senda federal dando cabida a diversos niveles de actuación y representación. En Laeken se ha comenzado por reconocer esta realidad en el método de reforma de los tratados, y la convención ha dado un paso más en el diseño de un modelo regional de construcción europea.

Conclusiones

La paradiplomacia es un fenómeno de alcance mundial, desarrollado en las últimas décadas, pero del cual intuimos que se encuentra apenas en sus inicios. Se trata en todo caso de un proceso de alcance muy desigual tanto en su desarrollo como en sus contenidos. Entre los factores que están detrás del hecho de que las regiones hayan adquirido una proyección exterior hay que destacar la globalización y el establecimiento de regímenes internacionales de cooperación o integración, de manera que el regionalismo internacional y la regionalización se convierten en

⁴²En este sentido la CALRE lo lamenta, siendo la única de las asociaciones de regiones que cuenta con una valoración expresa del Proyecto de Tratado Constitucional. Véase la Declaración de la CALRE en relación con el Tratado Constitucional, 16 de junio de 2003, en <http://www.calre.net>

las dos caras de una misma moneda. Por ello, al mismo tiempo que la mutación política de la Unión Europea avanza, también se desarrolla su modelo regional.

Por tanto, teniendo en cuenta que el modelo europeo de regionalismo es el que más alcance y desarrollo ha experimentado, además de ser el más institucionalizado, la paradiplomacia de las regiones europeas es igualmente de las más desarrolladas. El propio proceso de regionalización ha tenido un incremento muy notable en los 15 últimos años, fruto del impulso del proceso de integración europea, dado que parte de las relaciones exteriores de las regiones es consecuencia del desarrollo institucional de la Unión Europea.

Desde el Tratado de Maastricht, la UE considera cada vez más –como pone de manifiesto la Constitución europea– la dimensión regional de Europa, permitiendo a las regiones cierta participación en la adopción de decisiones que les conciernen y promoviendo, a través de iniciativas y programas, la creación de redes regionales transnacionales. Incluso, en fechas recientes el espacio de actuación de las regiones europeas se extendió a la reforma constitucional del propio sistema.

La paradiplomacia de las regiones europeas se desarrollará más a medida que la construcción europea profundice en su modelo político, económico y social, por tratarse de un sistema federal multinivel asimétrico. Por el contrario, la protodiplomacia, dada su inclinación a centrar la actuación exterior en la afirmación de la soberanía, resulta disfuncional en el contexto del proceso de integración europea, caracterizado precisamente por la superación de la soberanía estatal en beneficio de la soberanía compartida. Por tanto, las regiones tendrán un creciente protagonismo en la UE a medida que ésta profundice en su modelo de federalismo directo, explícito y asimétrico.

En el tratado constitucional se avanza precisamente en la paradiplomacia, desarrollando la posibilidad de actuación de las regiones en el ámbito internacional, y en especial dentro del ámbito europeo. Sin embargo, el desarrollo de la protodiplo-

macia es un importante obstáculo, tanto en la enunciación del artículo I-1.1, donde se hace referencia a ciudadanos y estados en vez de la fórmula de pueblos y estados de la redacción anterior, como en la redacción definitiva del artículo I-5, que señala que “la Unión respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado...”.

Capítulo 4

Las relaciones entre Argentina y Chile: un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y la paradiplomacia

LUIS MAIRA*

Introducción. Las nuevas dimensiones
de la política internacional en la globalización

EL INMENSO cambio global que siguió al fin de la Guerra Fría y a la maduración del proceso de globalización tuvo efectos en las más variadas esferas. Uno de los más significativos fue la reducción de los espacios del Estado nacional, el gran actor de los procesos internacionales en la época moderna y contemporánea luego de que se consolidara su centralidad tras la firma del Tratado de Westfalia. Hace 60 años el Sistema de Naciones Unidas, establecido en la Conferencia de San Francisco, se concibió como una agrupación de estados y gobiernos; los demás actores de la esfera global desempeñaban entonces un papel secundario.

Es bien sabido que el cambio en las pautas de organización de la vida internacional que acompañaron la caída de la Unión Soviética al término de la confrontación bipolar y de la pugna de proyectos ideológicos, tuvo como efecto una reducción en la importancia del Estado nacional. Una de las primeras consecuencias de este hecho fue que el agotamiento de los proyectos comunistas abrió paso a una pugna entre grandes áreas económicas desarrolladas en los países capitalistas, originando lo que se conoció como las “macrorregiones”. En 1992 los 15 países de la Comunidad Económica Europea acordaron en Maastricht el reforzamiento de sus vínculos así como la creación de un banco central y una moneda común, además del apuntalamiento y

*Embajador de la República de Chile en Argentina.

defensa de sus coordinaciones para las relaciones internacionales, dando lugar así a la Unión Europea. En 1993 las economías de Estados Unidos y Canadá se sumaron a la de México para generar un proyecto de libre comercio en América del Norte. En un tercer frente, en el Asia del Pacífico –con formas jurídicas menos nítidas– Japón, los países emergentes del nuevo desarrollo industrial (Corea del Sur, Tailandia, Malasia, Indonesia) y China como un gigante económico emergente construyeron paulatinamente un tercer espacio en la nueva economía mundial. Al unipolarismo militar y comunicacional que convirtió a Estados Unidos en la única potencia global se agregó la complejidad de un escenario económico multipolar con competencias y coordinaciones múltiples entre estos tres nuevos grandes actores. Los procesos de integración económica alcanzaron su expresión culminante en la década de los noventa y representaron siempre “un germen de supranacionalidad”. Parte de las competencias económicas de los estados y las cuotas de soberanía nacional que estas tareas implicaban se transfirieron a órganos supranacionales, única modalidad posible para que estas entidades aseguraran una posición dinámica en el nuevo escenario económico global.

La magnitud de este fenómeno integracionista ocultó durante los años iniciales de la Posguerra Fría una segunda tendencia, que no ha sido menos significativa: la potenciación de los espacios interiores del Estado nacional, aquellos que bajo la denominación de regiones, comunidades autónomas, provincias o estados constituyen el ámbito subnacional. En los estados nacionales complejos que eran producto de la fusión de diversos pueblos con sus correspondientes naciones, esto originó fenómenos turbulentos que llevaron a la secesión o a demandas crecientes de independencia o autonomía. El caso más dramático fue el de Yugoslavia, país que naciera de los acuerdos de paz de la Primera Guerra Mundial como una Federación de los pueblos eslavos del sur de Europa. Allí, la Guerra Civil estalló como una bomba de racimo y dio paso a nuevos estados: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia y

Montenegro, y Macedonia, además de las regiones autónomas de Kosovo y Vojvodina, donde tuvieron lugar conflictos por demás trágicos. La división de la antigua Checoslovaquia en los estados independientes de República Checa y Eslovaquia fue más pacífica. Sin embargo, estos son sólo los ejemplos más visibles y extremos del surgimiento de múltiples tendencias nacionalistas y autonomistas que se presentaron en la década pasada en las distintas regiones del mundo, originando una demanda de nuevas tareas y responsabilidades para las entidades subnacionales de una gran cantidad de países.

En su dimensión más positiva, este proceso dio pie a interesantes fenómenos de descentralización y desconcentración de los antiguos estados unitarios, así como a una reconsideración del funcionamiento de los estados federales. Esto se reflejó en actividades tan importantes como la asignación regional de recursos presupuestarios a través de fondos para el desarrollo social y productivo de estas áreas; el afianzamiento de la lengua y cultura en estados y provincias; y también, de un modo creciente, la incursión de los entes subnacionales en el campo de la política exterior, antes privativo de los gobiernos centrales.

En algunos trabajos que tempranamente se ocuparon de este fenómeno se bautizó a este nuevo quehacer como *paradiplomacia*. Gobernadores, intendentes o presidentes de comunidades autónomas comenzaron a organizar, primero, misiones internacionales para explorar proyectos que captaran inversión extranjera en otros países o para suscribir convenios de fomento de las exportaciones locales. Luego vinieron los procesos de "hermanamiento" con ciudades y regiones de otros países que fueron generando, gradualmente, nexos internacionales significativos que ya no pasaban por las capitales y las cancillerías. A ello se agregó un creciente intercambio entre universidades y centros de educación superior que produjeron convenios de educación, intercambio de docentes y estudiantes, y proyectos compartidos de investigación de alcance internacional, algunos de gran magnitud.

Por si esto fuera poco, en América Latina se agregó a las rebeldías y propuestas autonómicas un nuevo impulso en este proceso: la actividad de los pueblos indígenas que reivindicaban el carácter multicultural y multiétnico de muchos países de la región, exigiendo un reconocimiento de sus raíces históricas y de su cultura, a la vez que reclamaban el dominio de extensas áreas geográficas que les habían pertenecido antes de la llegada de los conquistadores.

Todo esto ha dado lugar a un mosaico en el que se agrupan múltiples experiencias, y también a un proceso desordenado que puede provocar un caos en la conducción de las relaciones internacionales en varios países del área. Hoy día, no hay duda de que para todos los gobiernos centrales –en particular los Ministerios de Relaciones Exteriores– resulta indispensable crear una estructura mínima para atender la coordinación de los órganos de conducción del quehacer internacional con los de las regiones, cada vez más frecuentes en la estructura de éstas.

Evolución histórica de la relación entre Chile y Argentina

Argentina y Chile constituyen un caso apropiado para examinar este fenómeno en sus facetas más positivas. Ambos países comparten la segunda frontera más extensa del planeta. La mayor es la que divide a Estados Unidos y Canadá, la cual se extiende por más de 8,000 kilómetros. La frontera chileno-argentina tiene unos 5,550 kilómetros de extensión, con la particularidad de que separa a las dos naciones que en el Atlántico (Argentina) y el Pacífico (Chile) dan forma a la parte baja de la subregión sudamericana. Hasta 1991 esta era la tercera línea fronteriza más prolongada, puesto que la segunda más extensa separaba a la Unión Soviética de la República Popular China. Sin embargo, la desaparición de la URSS en 1991 y la emergencia de Kazajstan y Tayikistán como países independientes redujeron los límites

entre Rusia y China y elevaron la frontera chileno-argentina a su condición actual.

En muchos sentidos, los vínculos políticos entre Argentina y Chile son del mayor interés. Corresponden a dos estados que surgieron a la vida independiente en un mismo momento. Los especialistas en la aparición y consolidación de los estados nacionales distinguen algunos periodos históricos en que se configuró un enjambre de nuevas naciones. Así, una primera floración de Estados nacionales se sitúa en la Europa central y occidental del siglo XVI, hecho que dio pie a la maduración del Estado-nación. Una segunda floración se produce a principios del siglo XIX en América Latina con la liquidación del dominio español y portugués en el área, proceso que concluirá hasta 1898 con la guerra que condujo a la emancipación de Cuba y Puerto Rico. Sin embargo, el surgimiento de los estados latinoamericanos tuvo su expresión más nutrida en los tres decenios iniciales de ese siglo.

Argentina y Chile comparten en forma muy cercana ese impulso independentista. En ambos casos la constitución de las Juntas de Gobierno que dan inicio al proceso de ruptura con España tuvo lugar en 1810: el 25 de mayo en Buenos Aires y el 18 de septiembre en Santiago de Chile. Por las razones que impone la vecindad geográfica, los edificadores de ambas naciones se vieron muy pronto obligados a sumar sus esfuerzos para afianzar la independencia de sus países, puesto que España, terminado el proceso de invasión del ejército napoleónico y restablecido el mandato de Fernando VII, procedió a enviar tropas para el restablecimiento de su imperio colonial en "las Indias", como se conocía en la corte de Madrid a las posesiones transoceánicas de España.

A poco de establecerse las Juntas de Gobierno comienzan a prevalecer en ambos países los grupos más radicales que propician abiertamente la separación de España. Tal proceso es encabezado en Argentina por José de San Martín y en Chile por Bernardo O'Higgins. En Las Provincias Unidas del Río de la

Plata esta orientación emerge en forma muy rápida; en cambio, en Chile surge de modo más gradual a partir del establecimiento de un Congreso Nacional en 1811. Es allí donde los líderes del bando patriota –Bernardo O’Higgins junto a José Miguel Carrera, Juan Martínez de Rosas y Manuel de Salas como sus figuras principales– van abriendo camino a la idea de un país independiente y separado por completo de la corona de España.

En la búsqueda de dicho designio, San Martín y O’Higgins entrelazaran muy pronto sus destinos. En octubre de 1814 el ejército de los patriotas chilenos sufre una gran derrota en la batalla de Rancagua, casi a las puertas de Santiago, y no tiene otro camino que remontar la cordillera para llegar a Mendoza, donde San Martín ya había consolidado la autonomía argentina. Es allí donde ambos constructores de la independencia latinoamericana dan forma al Ejército Libertador para consolidar la independencia de Chile al otro lado de los Andes y luego emprender la emancipación del Perú, cabeza del principal virreinato que España mantuvo en América del Sur.

Esto hizo que Argentina y Chile nacieran bajo un signo de colaboración que caracterizó las primeras décadas de existencia de ambas naciones como estados independientes. Aproximadamente hasta 1850, la hermandad más estrecha fue el signo de las relaciones entre Argentina y Chile. Destacados patriotas argentinos, como Gregorio Las Heras y Juan Martínez de Rosas, desempeñaron un papel decisivo en los primeros momentos de la vida independiente chilena. Al propio San Martín le fue ofrecida la jefatura del Estado chileno, que el declinó, pero ocupa un lugar ilustre en la lista de los comandantes en jefe del ejército de Chile. El marino argentino Manuel Blanco Encalada, quien alcanzara el rango de almirante, es la primera persona que recibe en Chile el título de Presidente de la República. Y poco después, cuando el régimen personalista del dictador Juan Manuel de Rosas provoca la áspera división de los argentinos entre unitarios y federalistas, un núcleo muy importante de sus opositores se desplaza a Chile, donde reciben asilo político. Entre ellos

sobresalen dos personalidades: Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi. Sarmiento, quien llegaría a ser Presidente de la República en el periodo 1868-1874, fue un destacado educador cuya obra mayor, *Facundo, civilización y barbarie*, constituye uno de los primeros grandes textos del pensamiento latinoamericano; durante su estancia en Chile fue el organizador y primer director de la Escuela Normal de Santiago, piedra angular en el sobresaliente desarrollo de la educación pública chilena. Alberdi, por su parte, llegó a ser reconocido como uno de los principales inspiradores de la Constitución de 1853, el texto más importante de la historia constitucional argentina.

Sin embargo, como en el caso de numerosas relaciones vecinales latinoamericanas, el vínculo y la amistad iniciales entre Argentina y Chile pronto cedieron lugar al conflicto. En la medida en que se afianzaron los gobiernos estables en las nuevas repúblicas, se fue haciendo evidente la precariedad de los límites heredados de las antiguas dependencias administrativas del Imperio español, que a través del principio *uti possidetis* se habían definido como base de las fronteras de los nuevos países. A partir de 1850, y casi por espacio de un siglo y medio, Argentina y Chile se enfrascaron en numerosas disputas territoriales que se hicieron más intensas hacia el sur de sus territorios, allí donde la cordillera de los Andes va perdiendo altura y donde el criterio de la separación nacional con base en la división de las aguas en las más altas cumbres del macizo andino (*divortium acuarum*) no es tan eficaz. La extensa Patagonia y la Tierra del Fuego en el sur, más la Puna de Atacama en el área norte, en la confluencia de la frontera chileno-boliviana, se convirtieron en el centro de estos conflictos, que en tres momentos dramáticos –1881, 1895 y 1978– tuvieron a ambos países al borde de la guerra.

Sin embargo, las cosas volvieron a cambiar de signo en las dos décadas finales del siglo XX. El enorme impacto de las dictaduras de seguridad nacional en la parte sur de América Latina, que tuvieron entre sus experiencias más emblemáti-

cas las del general Augusto Pinochet en Chile (septiembre de 1973) y la que iniciara el teniente general Jorge Rafael Videla en Argentina (marzo de 1976), contribuyeron a restablecer un espacio de acción conjunta para las sociedades de los dos países. El trabajo concertado de los dictadores de Chile y Argentina, países eje de la Operación Cóndor en que también participaron Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia, coordinando sus esfuerzos para reprimir a sus “enemigos internos” en un territorio ampliado, generó como contrapartida una gran solidaridad y apoyo mutuo de sus sectores democráticos y ayudó también a que fuerzas políticas muy amplias de Europa y América dieran un tratamiento regional al restablecimiento de la soberanía popular y los derechos humanos en estos países.

Esto llevó a reemplazar con gran prontitud las dinámicas del conflicto y la confrontación por otras de cooperación y entendimiento. El acuerdo entre Argentina y Brasil, logrado por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en 1986, condujo rápidamente a la constitución del Mercosur y a una línea de sorprendente complementación política y productiva de los dos mayores países sudamericanos en los años noventa. La administración del presidente Alfonsín entendió de manera muy lúcida que esta línea de acción debía extenderse a Chile, país donde el régimen militar había entrado ya en crisis –las protestas nacionales contra Pinochet estallaron en mayo de 1983–, lo que llevó a la suscripción del Tratado de Paz y Amistad en noviembre de 1984.

Ese tratado alcanzó su plena vigencia tras el triunfo de los sectores democráticos chilenos y el inicio del gobierno del presidente Patricio Aylwin. En 1991 los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin suscribieron un protocolo para dar solución a los 22 diferendos fronterizos que todavía existían entre ambos países. El resultado de este acuerdo fue impresionante: en siete años todos estos asuntos se resolvieron pacíficamente, incluyendo situaciones tan delicadas como la aceptación por Chile, en octubre de 1994, de un laudo arbitral que le negó la totalidad del

territorio en litigio, ubicado en Laguna del Desierto, o la posibilidad de aprobar simultáneamente en ambos parlamentos, en el año de 1998, los hitos territoriales que deslindaron para ambos países los Campos de Hielos Continentales (conocidos en Chile como Campos de Hielo Sur).

El óptimo estado actual de las relaciones bilaterales

1998 se convirtió así en el momento fundacional de una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile. Un tiempo que, de nuevo, está signado por el entendimiento y la amistad. Aunque han transcurrido sólo siete años a partir de esa fecha, los logros que se pueden reseñar resultan impresionantes e incluyen las principales áreas de una relación bilateral.

Los vínculos económicos

Las relaciones económicas entre Argentina y Chile experimentaron un notable vuelco en la década de los noventa, una vez iniciadas las negociaciones respecto a un tema pendiente, la delimitación de fronteras. Esto puso término a la actitud defensiva y de desconfianza mutua que había prevalecido por décadas y propició que se intensificaran en forma considerable los flujos comerciales y las inversiones.

Para facilitar un nuevo marco a esta relación ambos países suscribieron, en 1995, el Acuerdo de Complementación Económica 35 (ACE 35) en el marco de las disposiciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en lo que puede considerarse como el germen de un Acuerdo de Libre Comercio más amplio entre los dos países. Esto último se encuentra inserto dentro de un contexto más amplio, que es la vinculación de Chile al Mercosur. En 1994 Chile solicitó su incorporación como un miembro asociado de este acuerdo, debido a una temprana apertura económica unilateral que dejó sus aranceles, ya en los

años ochenta, muy por debajo de los establecidos por los cuatro miembros plenos del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), lo que impide considerar su participación como miembro pleno.

De cualquier manera, el ACE 35 se constituyó en una formidable palanca para el fomento de los intercambios económicos entre ambos países, e hizo de ellos socios muy estrechos con una perspectiva estratégica. Para una economía como la chilena, que ha sido muy dinámica en los últimos años –al punto de que entre 1990 y 1997, por primera vez en su historia logró duplicar el tamaño de PIB en menos de una década– Argentina pasó a ser un escenario clave para el novedoso fenómeno de la economía chilena con sus proyectos de inversiones en el exterior. Esas inversiones totalizaron, al primer trimestre de 2004, 27,603 millones de dólares, de los cuales 14,156 millones de dólares (51 por ciento del total) correspondieron a inversiones realizadas en Argentina. Tales proyectos de inversión tienen lugar en distintos sectores de la economía argentina, con énfasis en el comercio, el área energética y la actividad forestal.

Por lo que concierne al comercio, éste es importante y ha experimentado un crecimiento significativo. La balanza comercial de ambos países llegó en 2003 a 4,088.02 millones de dólares, resultando notable la asimetría entre ambos países puesto que las exportaciones de Argentina a Chile totalizaron 3,765.1 millones de dólares, mientras que las colocaciones de bienes y servicios chilenos en el mercado argentino sólo llegaron a 323 millones de dólares. De este modo, Argentina logró exportaciones 10 veces mayores que las chilenas e hizo de Chile el segundo mercado de destino de sus productos.

En la canasta exportadora argentina ocuparon un lugar principal los energéticos –petróleo y gas natural–, además de vehículos automotores y otros productos industriales, así como granos y bienes agropecuarios. Por su parte, las exportaciones chilenas estuvieron integradas por cobre refinado, otros productos de la minería, papeles y cartones, y varios rubros de servicios.

Esta balanza comercial tan desfavorable para Chile se explica en parte por los efectos de la enorme crisis económica experimentada por Argentina en diciembre de 2001, debido a la cual se puso término a la paridad entre el dólar y el peso argentino y se permitió una sustancial devaluación de la moneda (la paridad estable del año 2004 fue de tres pesos por dólar). Esto elevó en forma considerable la competitividad de los productos argentinos, los cuales conquistaron una participación ampliada en los mercados internacionales. Este mismo fenómeno causó un profundo daño a los empresarios que colocaban productos extranjeros en el mercado argentino, puesto que dichos productos se encarecieron y en algunos casos se hicieron inaccesibles, lo que incidió en la caída de las importaciones a partir de 2002; desde esa fecha, la recuperación ha sido lenta. Esta tendencia afectó de modo directo a los exportadores chilenos.

De esta manera, la relación bilateral está marcada por un profundo déficit de la balanza comercial de Chile. Por su parte, las exportaciones argentinas han crecido los últimos años a una tasa superior al 10 por ciento, con gran ventaja para los exportadores. Dadas las circunstancias, el único argumento que pueden esgrimir los funcionarios argentinos para justificar la actual asimetría es que las exportaciones argentinas de recursos energéticos han hecho más competitivo a Chile, puesto que los precios y condiciones de venta del gas argentino resultan muy favorables para la generación de energía y alientan un mejor funcionamiento del aparato productivo chileno.

Hay que tener en cuenta que, en todo caso, la tendencia favorable a la parte argentina se aprecia desde el comienzo de esta relación especial y que los factores que han beneficiado a sus exportadores en el periodo reciente van más allá de las consideraciones puramente cambiarias. Además, las autoridades de Buenos Aires han aplicado impuestos a las exportaciones de muchos de sus productos, impuestos que han generado subsidios para los vendedores de tales productos –como ha sido el caso de las mezclas de harina o la carne de aves–, lo que

favorece de manera directa su posición en el mercado chileno. Por otra parte, se ha advertido que, al mismo tiempo que se recupera el poder adquisitivo de los consumidores en el mercado interno argentino y comienzan a crecer otra vez sus importaciones, se han establecido medidas restrictivas al comercio exterior. Así, mientras que los productos argentinos tienen una creciente presencia en el mercado chileno en diversos rubros, las autoridades argentinas han adoptado medidas para reducir la llegada de productos extranjeros –sobre todo los provenientes de Brasil y China. Estas medidas proteccionistas finalmente han perjudicado también a terceros países, además de Chile, pues no existen mecanismos que neutralicen o reduzcan los efectos de ese proteccionismo.

Es importante subrayar, en un recuento crítico de los problemas coyunturales que hoy existen en medio de esta tendencia integradora y de acercamiento de intereses, que estas determinaciones proteccionistas, aunque por lo general son temporales y no discriminatorias, tienen un efecto negativo en el campo de la seguridad jurídica. Algunos exportadores chilenos que experimentaron severas dificultades durante la crisis iniciada a finales de 2001, han manifestado en reiteradas ocasiones su temor de que el gobierno del presidente Kirchner pueda adoptar en cualquier momento medidas que encarezcan la entrada de sus productos o dificulten su posición en los mercados argentinos.

Este es un punto muy importante que debe tenerse en consideración, porque es evidente que en las culturas nacionales de ambos países la estabilidad jurídica –el respeto escrupuloso de los contratos y acuerdos realizados– tiene muy distinta significación. Chile es quizá el país latinoamericano que otorga mayor relevancia a la certeza y a las garantías jurídicas, mientras que en Argentina se considera razonable una variación en las normas y entendimientos logrados, por el solo hecho de que cambien las circunstancias sociales y políticas existentes en el momento en que se contrajeron las obligaciones. Por esta razón, en la actualidad han surgido algunos conflictos comer-

ciales muy difíciles de resolver, más allá del signo positivo y dinámico que en los últimos 15 años ha caracterizado a la relación económica bilateral.

Los principales diferendos corresponden a medidas argentinas que apuntan a proteger el mercado interno o a fomentar la competitividad de las empresas locales a través de impuestos a las exportaciones, de la reglamentación restrictiva del transporte de camiones para la carga terrestre, de las restricciones para autorizar a la empresa aeronáutica chilena Lan la realización de cabotaje, de la dificultad para obtener las autorizaciones sanitarias o las licencias para productos electrodomésticos. Sin embargo, se puede advertir un ánimo distinto entre los gobiernos de Chile y Argentina para hacer frente a estos conflictos. Por ejemplo, cuando Argentina tuvo dificultades para cumplir con el abastecimiento de gas natural a empresas chilenas, tal y como lo establecían los contratos firmados, Chile optó por buscar una solución realista sin hacer aspavientos ante el incumplimiento argentino de los compromisos bilaterales. Por el contrario, en el asunto de las bandas de precios establecidas por Chile para evitar el colapso de algunos productores agrícolas de regiones deprimidas en productos como los granos y la remolacha –un tema poco relevante para Argentina–, dichos productores han recurrido a un mecanismo formal de solución de controversias para hacer valer sus derechos en un grado que se puede considerar como muy riguroso.

Sin embargo, más allá de los progresos en los indicadores de comercio e inversión que miden tradicionalmente los vínculos económicos entre dos países, lo más importante es subrayar que la relación entre Argentina y Chile se inscribe en un contexto estructuralmente más favorable. Nos referimos a la tendencia a la integración y la cooperación económicas que, al igual que la globalización y el contexto político de la Posguerra Fría, se han ido imponiendo en América Latina. Durante largo tiempo, los gobernantes de la región se inclinaron por reconocer la exis-

tencia de factores de cercanía como el idioma y la cultura o las raíces históricas compartidas. En la práctica, sin embargo, cada uno de los países latinoamericanos tuvo una relación preferente con los grandes países desarrollados y los bloques de poder mundial. En los estudios que la CEPAL realizó a comienzos de los años sesenta, se subrayaba que el comercio latinoamericano apenas llegaba al 10 por ciento del comercio total de la región. A esto se agregaba, como ya lo hemos indicado, el hecho de que los esquemas de seguridad y las desconfianzas prevalecientes limitaban los contactos y hasta la integración física entre países vecinos. Ahora todo eso ha cambiado.

En los inicios del siglo XXI el mundo es económicamente multipolar y funciona con base en la economía de grandes regiones. América Latina no puede sustraerse a esa realidad y está obligada a avanzar en tal dirección. Como se trata de una región geográfica muy extensa y de alta heterogeneidad productiva, es probable que el acercamiento se produzca a partir de la consolidación de los espacios subregionales. El futuro integrado de América Latina acabará por ser el resultado del juego cooperativo de diversos actores. En tiempos recientes ha prevalecido la búsqueda de entendimientos entre los dos bloques regionales ubicados en la parte sur del hemisferio: la subregión andina y la del Cono Sur, proceso al que incluso se han sumado los dos países de la cabecera norte sudamericana que no pertenecen a ninguno de estos dos agrupamientos: Guyana y Surinam. La idea de una América del Sur concebida como un enorme y funcional espacio económico que permita el mejor desempeño de sus países miembros es algo que va ganando fuerza. A principios de diciembre de 2004, en la hermosa ciudad colonial de Cuzco, Perú se dio un impulso muy importante a esta visión al constituirse la Comunidad de Países de América del Sur, formada por las 12 naciones ubicadas en este sector del mundo.

De cualquier manera, los esfuerzos por lograr un mayor acercamiento y pugnar por el avance de la infraestructura, de la integración energética, del estrechamiento de los vínculos cultu-

rales y de una mayor coordinación política entre los gobiernos, son parte inevitable del quehacer de estos países en los años venideros. Pero éste no es un proceso único ni homogéneo, sino que se desarrolla a través de múltiples impulsos que comprometen a algunos actores nacionales en campos específicos. Es en este ámbito que debe situarse el gran dinamismo alcanzado por las iniciativas nacionales y subnacionales entre Argentina y Chile. Por ahora interesa señalar que estamos frente a un nuevo y poderoso motor de acercamiento de ambos países, lo cual ha dado pie a múltiples iniciativas tanto de sus gobiernos centrales como regionales, propugnando por una mejor comprensión de los cambios y tendencias del sistema internacional y de los retos que éstos representan para las naciones latinoamericanas en la búsqueda del bienestar.

*La comunicación física y los proyectos de infraestructura:
su importante proyección productiva*

El reto de la integración tiene su dimensión más inmediata y concreta en los variados proyectos de infraestructura que buscan comunicar, a lo largo de la prolongada frontera, a estos dos países que hasta épocas recientes habían vivido dándose la espalda.

Chile, por su peculiar forma física –un país desmesuradamente largo, con sus 4,300 kilómetros de extensión, pero sumamente angosto, con un ancho promedio que no excede los 200 kilómetros–, funcionó durante largo tiempo como una “isla continental” en el Pacífico austral de América Latina. La extensión de sus costas, que lo colocaban frente a un océano de anchura colosal sin que prácticamente existieran vínculos con las distantes riberas asiáticas, y con una cordillera que hacía las veces de un muro formidable y distanciador, contribuyó al “ensimismamiento” que dio a sus procesos políticos y a su organización institucional ese singular perfil, al mismo tiempo que lo privó de las ventajas de una buena vecindad. Esa circunstancia no fue casual; correspondía a la lógica del prolongado periodo de

conflictos que imponía una visión de seguridad de acuerdo con la cual era preferible no tener caminos ni vinculaciones fáciles en el espacio cordillerano, para no dar facilidades a una eventual agresión militar.

Este clima es el que se ha revertido en forma sustancial, y en la actualidad uno de los ámbitos de mayor entendimiento y cooperación es precisamente el militar. Desde 1998 se mantiene una vinculación permanente entre los comandantes en jefe tanto del ejército como de la marina y la fuerza aérea. Lo propio ocurre en el nivel de las policías nacionales, los Carabineros de Chile y la Gendarmería Nacional Argentina. Se han realizado asimismo ejercicios militares conjuntos, los que han ido adquiriendo también la modalidad de asistencia a poblaciones civiles frente a catástrofes naturales, además del cumplimiento de sus tareas profesionales. Dos veces al año los ministros de Defensa se reúnen conjuntamente con los cancilleres del país vecino, en un evento conocido como “dos más dos”. Y algo aún más sustancial es que, como resultado de sus propias experiencias, ambas fuerzas armadas han excluido la posibilidad de un enfrentamiento bélico con el país vecino, eliminando de esta manera uno de los temas más delicados que se hayan abordado en el prolongado periodo histórico previo.

Luego de transformar la rivalidad militar en un área de colaboración, se ha despejado el camino para priorizar los proyectos de integración física entre ambos países, lo que ha dado lugar al plan conjunto de abrir 13 pasos fronterizos que atravesarán la cordillera de los Andes a lo largo del territorio compartido, acercando a la población que habita en las provincias argentinas del oeste y a las regiones fronterizas de Chile con Argentina.

Los proyectos de caminos y cruces cordilleranos son los siguientes:

Paso Jama (II región de Chile y provincia de Jujuy, Argentina)

Este paso de 157 kilómetros de extensión en el sector chileno y 257 kilómetros del lado argentino se encuentra completa-

mente pavimentado del lado chileno y tiene 51 kilómetros con pavimento en Argentina. Es una vía de comunicación vital en el segmento norte de ambos países, dando acceso al corredor bioceánico entre Antofagasta y Santos. También resulta fundamental para las economías regionales del noroeste argentino y del sur de Bolivia, Paraguay y Brasil. El corredor mencionado se desarrolla en forma casi paralela al Trópico de Capricornio y está llamado a convertirse en una de las rutas más transitadas del Mercosur, uniendo los puertos brasileños de Santos y Paranaguá con los chilenos de Antofagasta, Mejillones e Iquique en distancias que oscilan entre los 2,700 y los 3,100 kilómetros. Se ubica a una altura de 4,330 metros sobre el nivel del mar.

Paso Sico (II región de Chile y provincia de Salta, Argentina)

El paso Sico vincula las ciudades de Salta, capital de la provincia argentina del mismo nombre, y Antofagasta, capital de la II región político-administrativa chilena. Esta ruta es mucho más extensa y abarca 499 kilómetros hasta la frontera chilena y 292 kilómetros desde el límite hasta Salta. Está pavimentada sólo entre Antofagasta y Calama, y en sus primeros 39 kilómetros del trazado montañoso en San Pedro de Atacama. El resto es carpeta granular y camino de tierra, con segmentos en los que, por la acumulación de nieve o hielo, se desvía hacia huellas y caminos provisorios. Hasta ahora ha recibido una baja priorización en los esfuerzos viales futuros. El Paso Sico se encuentra a 4,088 metros sobre el nivel del mar.

Paso San Francisco (III región de Chile y provincia de Catamarca, Argentina)

Este paso conecta las localidades de Diego de Almagro en Chile y Aimogasta en Argentina, y despierta un gran interés para las actividades económicas futuras de los dos países debido a su ventajosa ubicación como salida a los puertos del Pacífico para las provincias argentinas de Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, así como para intercam-

bios comerciales con otros países sudamericanos, como Brasil, Paraguay y Uruguay. El desarrollo del comercio internacional proyectado a través de este paso tendrá un incremento constante a medida que avance el siglo XXI y abarcará una vasta zona de influencia a ambos lados de la cordillera. Al igual que Jama, podría vincular una extensa región, que puede ser de importancia en los proyectos de integración sudamericanos. Una ventaja es que se encuentra pavimentado del lado argentino hasta el límite internacional, y existe un estudio de prefactibilidad para el mejoramiento de las conexiones internacionales del lado chileno y para la construcción de un túnel a baja altura. De realizarse estas mejoras, se encontraría abierto casi todo el año, contra un tiempo de intransitabilidad de sólo 30 días en época invernal. Su extensión es de alrededor de 269 kilómetros en el lado chileno y 245 kilómetros en el sector argentino. Para su pavimentación completa y el diseño de nuevas obras, este camino se encuentra en competencia con otras cuatro conexiones fronterizas en la zona central: Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche y Pino Hachado. En tal contexto, hasta ahora los criterios de valoración empleados en los estudios realizados no lo ubican como una de las alternativas elegidas para su ejecución inmediata.

Paso Pircas Negras (III región de Chile
y provincia de La Rioja, Argentina)

El paso Pircas Negras, que enlazará el transporte entre las ciudades de Copiapó, capital de la III región chilena y la localidad riojana de Vichina, es la incorporación más reciente a la lista de prioridades, lo que ocurrió hasta 1997 como secuela de las negociaciones de la asociación económica de Chile al Mercosur (ACE 35). Por ello, en mayo de 1999 la Dirección de Vialidad chilena procedió a materializar el tramo de traza faltante del camino de acceso al paso Pircas Negras que ha permitido su tránsito hacia el límite fronterizo. Aunque tardó en su formulación, tiene la ventaja de contar con la mayor longitud de trazado transitable, lo que ofrece la ventaja de diferir la inversión en el tiempo sin un

fuerte desembolso inicial. Por otra parte, ha sido una iniciativa recomendada por los estudios ambientales, geológico-geotécnicos e hidráulico-hidrologógicos.

El paso de Pircas Negras también se ha beneficiado con la intensificación de los proyectos de desarrollo minero que se han visto favorecidos por la suscripción de un tratado de cooperación minera entre Chile y Argentina, lo cual ha dado pie a la existencia de minas binacionales que potencian el mejor aprovechamiento de los recursos localizados a ambos lados de la frontera. En 2004, un primer proyecto de este tipo con las minas de Pascua (chilena) y Lama (Argentina) ha dado lugar a una iniciativa que compromete 1,500 millones de dólares como monto del financiamiento.

Paso Agua Negra (IV región de Chile y provincia de San Juan, Argentina)

Agua Negra une la ciudad de San Juan, capital de la provincia del mismo nombre, con las ciudades de la Serena y Coquimbo en el Norte Chico chileno; hoy constituye el proyecto que levanta una mayor presión social y regional a favor de su perfeccionamiento en los años venideros. En la actualidad este camino funciona en forma regular pero en condiciones precarias, con 124 kilómetros sin pavimentar del lado chileno. Ha sido precisamente el lado argentino el que ha priorizado la pavimentación y puesta a punto de este camino, considerado como una vía principal para dinamizar el comercio de productos agropecuarios e industriales argentinos hacia China y otros países de Asia-Pacífico.

El gobernador de San Juan, José Luis Gioja, una destacada personalidad del país que fuera vicepresidente de la República, obtuvo la adhesión del Ejecutivo para construir en la frontera un túnel cordillerano de 14 kilómetros, con un costo de 250 millones de dólares, que acortaría al trazado actual y permitiría su uso continuo los 12 meses del año. El gobernador Gioja ha logrado incluso que el presidente Néstor Kirchner abra negociaciones con la Corporación de Infraestructura para Obras en el Exterior

de la República China, que cuenta con capacidad de ingeniería para diseñar y ejecutar este túnel y ofrece financiamiento a través del propio sistema bancario chino. Estas acciones han dado un gran impulso político al paso de Agua Negra y obligan a las autoridades chilenas a tomar en consideración la prioridad que Argentina asigna a su desarrollo, pues este paso no sólo enlaza las regiones colindantes de San Juan y Coquimbo, sino que constituye también un enorme corredor para la soja argentina de la provincia de Santa Fe y para diversos bienes exportables de la provincia de Córdoba.

Paso Sistema Cristo Redentor (V región y metropolitana de Chile y Mendoza, Argentina)

Este paso, que liga a las dos mayores ciudades chilenas: Santiago y Valparaíso, con la ciudad de Mendoza, es el único totalmente pavimentado y constituye la principal conexión fronteriza entre los dos países, al punto que concentra más del 80 por ciento de los flujos vehiculares entre ellos. Se trata de una ruta que tiene una extensión de sólo 264 kilómetros entre Los Andes y Mendoza. Su altura máxima es de 3,185 metros en el sector del túnel internacional Cristo Redentor, que es mucho más baja que la mayoría de los anteriores cruces fronterizos. A ello hay que agregar que permite la llegada de carga argentina a los importantes puertos de San Antonio y Valparaíso. Sin embargo, la característica predominante de este corredor es su relieve de alta montaña, que en invierno origina temperaturas extremas de hasta 25 grados bajo cero que dificultan su operatividad, lo que provoca cierres por nieve que interrumpen el tránsito entre 15 y 84 días por año, de acuerdo con las condiciones climáticas.

El sistema de túneles internacionales de Cristo Redentor está constituido por el túnel vial de dos pistas conocido justamente como túnel Cristo Redentor y el túnel Caracoles, que posee una pista de circulación y que originalmente sirvió como túnel ferroviario para el llamado Ferrocarril Trasandino, que unió a Santiago y Mendoza desde 1910 y dejó de prestar su servicio

en la década de los ochenta. En el túnel Caracoles se realizaron trabajos de rehabilitación, acondicionamiento interior y construcción de acceso que concluyeron en 1997, convirtiéndose en un importante apoyo para el considerable tráfico cordillerano entre los dos países.

Sin embargo, pese a la significación de esta ruta y a las posibles ampliaciones que se hallan en estudio, es evidente que no alcanza a cubrir las necesidades de los países incluso si se ejecutan las obras estudiadas, la más sencilla de las cuales es la construcción de cobertizos y un túnel de aproximadamente 4 kilómetros de extensión a la salida del complejo Los Libertadores, que reduciría en un 70 por ciento sus días de cierre. Naturalmente, en torno a este camino principal se han planteado diversas alternativas, como la construcción de un nuevo túnel de más baja altura en la localidad de Las Leñas. Sin embargo, el alto costo y la falta de proyectos de ingeniería detallados han diferido hasta la fecha una decisión.

Paso Pehuenche (VII región de Chile y provincia de Mendoza, parte sur, Argentina)

Este paso, cuya pavimentación permitiría unir la ciudad de Talca, capital de la VII región chilena, con la de Malargüe en la provincia de Mendoza, tiene una larga historia pues se remonta a la época de la colonización española. En el año de 1658 los indígenas de la zona lo descubrieron y comenzaron a utilizarlo para intercambio de mercaderías entre uno y otro país. Los proyectos de construcción propiamente modernos datan de 1920 en Chile y de 1947 en Argentina, donde una ley autorizó su construcción. Este camino fue inaugurado oficialmente en abril de 1960, y en la década de los noventa fue integrado al Plan Maestro de Pasos Fronterizos como uno de los más apropiados para vincular a los dos países, iniciándose los estudios de ingeniería por parte de los gobiernos respectivos. En la actualidad, se estima que completar el nuevo camino en el lado chileno tendría un costo de 240 millones de dólares, incluyendo la pavimentación, ensanche y retraza-

do de sectores y también la construcción de un túnel de 3.4 kilómetros de longitud y sectores de cobertizos en aproximadamente 10 kilómetros para impedir que los derrumbes de piedra y nieve interrumpen el tránsito en la temporada de invierno.

Diversos aspectos favorecen este proyecto, entre ellos la estimación de que para el año 2006, de mantenerse las condiciones actuales del sistema del paso Cristo Redentor, la capacidad de éste se vería rebasada. También justifica este proyecto el hecho de que en el diseño propuesto el límite se encuentra situado a una altura de sólo 2,550 metros sobre el nivel del mar, lo que permitiría el tránsito de todo tipo de vehículos con el ensanchamiento de su faja.

Paso Pino Hachado (IX región de Chile
y provincia de Neuquén, Argentina)

Este paso está situado en la región de la Araucanía, en los inicios del sur profundo chileno, y conecta las ciudades de Victoria en Chile y Zapala en Argentina. Tiene la ventaja de que su límite se halla a una altura muy baja: únicamente 1,884 metros sobre el nivel del mar. Como este espacio ocupa la zona de Los Lagos, ubicada entre ambos países, además de su relevancia comercial constituye un nexo entre el Atlántico y el Pacífico, beneficiando así a dos áreas de gran importancia productiva y un enorme valor turístico.

El paso Pino Hachado también forma parte de un importante corredor bioceánico que une al puerto argentino de Bahía Blanca con el chileno de Talcahuano. La ruta de acceso a este paso permite el tránsito de todo tipo de vehículos, ventaja que se consolidará con el acondicionamiento y mejoramiento interior del túnel Las Raíces, de 4.5 kilómetros de longitud. Por esta razón, en el análisis efectuado por expertos en infraestructura de los dos países se concluyó que Pino Hachado ocupa el tercer lugar en cuanto a la conveniencia de su ejecución o mejoras, después de los pasos Cristo Redentor y Pehuenche; esto, a pesar de que en invierno experimenta acumulación de nieve en ciertos

puntos críticos del trazado. Aun así, su cierre no se prolonga por más de 30 días hábiles.

Paso Cardenal Antonio Samoré (X región de Chile y provincia de Neuquén, parte sur, Argentina)

El cruce cordillerano Cardenal Samoré conecta la localidad chilena de Entre Lagos con Lago Espejo en Argentina y comparte la alta significación turística de Pino Hachado. El hecho de vincular a la importante ciudad de Osorno con San Carlos de Bariloche, un trayecto de sólo 242 kilómetros, con un paso situado apenas a 1,134 metros sobre el nivel del mar, otorga a este paso una importancia creciente. Del lado argentino el circuito de turismo incluye puntos que han tenido un enorme desarrollo reciente, como Villa la Angostura, San Martín de Los Andes y el propio Bariloche, lo que le agrega la ventaja de contar ya con importantes servicios de transporte y hoteleros.

Paso Coyhaique Alto (XI región de Chile y provincia de Chubut, Argentina)

Este cruce y los tres siguientes corresponden a la parte más austral de ambos países, conocida como La Patagonia. Se trata de una región sumamente extensa en donde la altura de la cordillera de los Andes disminuye rápidamente, perdiendo así su condición de muralla infranqueable. Esto ha propiciado una relación muy estrecha entre las poblaciones de uno y otro lado y conexiones mucho más simples a las cuales, sin embargo, no se les da mayor prioridad dada su escasa densidad demográfica. Las provincias argentinas situadas más al sur –Santa Cruz y Tierra del Fuego– tienen unos 250,000 habitantes, mientras que las dos regiones chilenas –Coyhaique y Magallanes– exceden ligeramente las 350,000 personas.

El paso Coyhaique Alto se encuentra a sólo 250 kilómetros de la ciudad de Coyhaique, capital de la XI región, mientras que del lado argentino la localidad de Río Mayo se ubica a 125 kilómetros de la frontera. Se trata de un paso en activo funcio-

namiento, en donde se decidió mejorar de manera periódica la carpeta granular que sirve de base al camino.

Paso Huemules (XI región de Chile
y provincia de Chubut, Argentina)

Situado muy cerca del anterior y correspondiente a las mismas entidades subnacionales, este cruce conecta Puerto Chacabuco con Puerto Comodoro Rivadavia, para una extensión total de sólo 184 kilómetros a 500 metros sobre el nivel del mar. Lo importante es que ambos puertos conforman un corredor binacional que del lado chileno se encuentra completamente pavimentado. Por su costo y extensión, las pequeñas obras de pavimentación faltantes se realizarán a la mayor brevedad posible, después de lo cual este camino se convertirá en un hito clave de las conexiones comerciales del sector austral.

Paso Integración Austral (II región de Chile
y provincia de Santa Cruz, Argentina)

Ubicado a sólo 150 metros sobre el nivel del mar, este camino fronterizo acerca la ciudad de Punta Arenas, capital de la XII región chilena, con Río Gallegos, sede del gobierno de la provincia argentina de Santa Cruz. En ambos casos se trata de las más importantes ciudades patagónicas de estos países, por lo que este cruce ha estado abierto a lo largo de la historia y es la base del activo intercambio que existe entre ellas. Esta zona ha cobrado un enorme interés para el turismo ecológico y de aventura, y recibe visitantes de alta capacidad económica que vienen desde distantes lugares de Europa y Norteamérica, imprimiendo nueva vida a negocios turísticos que ciertamente se incrementarán en los decenios venideros.

Paso San Sebastián (XII región de Chile
y provincia de Tierra del Fuego, Argentina)

Esta es la última de las rutas del Plan de Pasos Priorizados firmado por ambos gobiernos en 1994 que conecta la provincia de

Tierra del Fuego con su capital Ushuaia, tanto con la ciudad de Río Gallegos como con Punta Arenas. Se trata de un camino de ripio con sólo 16 kilómetros pavimentados en suelo chileno, que será necesario mejorar y ampliar a medida que Argentina y Chile intensifiquen las actividades económicas y de poblamiento en el extremo sur de sus territorios, para lo cual se han realizado estudios técnicos y de factibilidad que ya se encuentran disponibles.

El recuento que, con algún detalle, hemos hecho en esta sección permite apreciar la variedad e intensidad de las conexiones viales y de pasos cordilleranos que Argentina y Chile impulsan. Como ya señalamos, esto es parte de una nueva cultura de vinculación binacional. Con las exigencias propias de una globalización que intensifica el comercio exterior en ambos países –en 2004 las exportaciones alcanzaron cifras históricas: 32,000 millones de dólares en Chile y 34,000 millones en Argentina– se impone una estrategia de cooperación y no de visiones geopolíticas. Ahora hay que conectar y vincular, horadando los obstáculos cordilleranos. Y esto es parte de una política decidida por los gobiernos nacionales, pero con un impacto multiplicador para los actores de las regiones.

Ahora son cada vez más frecuentes los contactos de autoridades locales y regionales de ambos países y la existencia de planes comunes para emprender tareas de mutuo beneficio, tendencia que está llamada a afianzarse. El siglo XXI estará signado por la centralidad de la cuenca del Pacífico, donde los estados ribereños ya son responsables de un 57 por ciento del comercio exterior global. Para los grandes países sudamericanos situados en el Atlántico el comercio con China, Japón y los países de desarrollo industrial reciente del Asia del Pacífico va en aumento, y esto constituirá una enorme oportunidad para el desarrollo de puertos y servicios portuarios en Chile. Al contar este país con costas más extensas que las que suman en conjunto los otros tres países ribereños del Pacífico (Colombia, Ecuador y Perú), su oportunidad para constituirse en “un país puerto”, como

alguna vez lo propusiéramos, puede traer ventajas inmensas a su dinámico proceso de inserción internacional, situación que también arrojaría grandes beneficios al vecino del otro lado de la cordillera de los Andes.

Esto es algo de lo que están muy conscientes los gobernantes de las regiones argentinas fronterizas con Chile. El gobernador de San Juan, José Luis Gioja, ha realizado numerosas alianzas con autoridades de las provincias centrales de Argentina y con el gobierno federal de Buenos Aires para incluir la conexión San Juan-Coquimbo y su proyecto del túnel de Agua Negra en la perspectiva más amplia del corredor bioceánico entre los puertos de Porto Alegre en Brasil y Coquimbo en Chile, que en una línea recta de poco más de 2,000 kilómetros puede ofrecer un destino a la producción del segmento austral de Brasil, en un punto donde prácticamente comienza el Cono Sur de América Latina, que incluye el sur brasileño, Uruguay y buena parte del territorio de Argentina y Chile, que están justamente más abajo del corredor central sudamericano, entre Santos y Antofagasta.

Es admirable cómo muchas de estas visiones y proyectos más dinámicos son asumidos con gran seriedad por las autoridades políticas subnacionales, por líderes municipales y por figuras emblemáticas del empresariado y los trabajadores, contribuyendo así a una dinámica que encuentra puntos de reforzamiento en la multiplicación de proyectos de obras públicas para comunicar estos territorios antaño compartimentados.

Lo propio ocurre en el tema de la conjunción de esfuerzos encaminados al desarrollo del comercio exterior. En esto han desempeñado un papel pionero la región del Aconcagua (V región) y la provincia Argentina de Mendoza. En dos ocasiones, una delegación mixta de autoridades políticas y empresarios ha acudido a los mercados asiáticos del Pacífico en busca de nuevas oportunidades para vender sus productos y ensanchar el comercio. La II Misión Binacional de estas entidades visitó, entre los días 5 y 18 de noviembre de 2004, Shangai, Hong Kong y Seúl con un grupo de 50 empresarios, 25 de cada país. Esto dio pie a

una ventajosa alianza estratégica entre ambas regiones, y Mendoza pudo potenciar su ubicación geográfica transcordillerana y usar la mayor experiencia de los organismos chilenos de promoción de exportaciones. Tal iniciativa provocó algunas críticas en círculos empresariales chilenos, especialmente en aquellos que compiten con los productores cuyanos, como ocurre con la industria vitivinícola o la de frutas frescas o desecadas. Sin embargo, en la práctica se pudo establecer que por el enorme tamaño de los mercados chino y coreano, en este caso la promoción de un producto como el vino ofrecía oportunidades que, por su volumen, los productores de uno y otro países tienen dificultades para satisfacer en forma conjunta. La misión sirvió además para sumar esfuerzos productivos en otros sectores, como la metalmecánica o la minería. Experiencias como éstas han probado que el desarrollo conjunto de proyectos tiene un amplio beneficio para ambas partes, en particular cuando se trata de mercados poco explorados, lejanos y desconocidos.

Otra experiencia económica relevante es la ejecución de proyectos mineros en yacimientos ubicados a ambos lados de la cordillera de los Andes. El tratado minero suscrito entre Argentina y Chile ha resultado muy beneficioso para estos propósitos, hasta el punto de que en la actualidad existen ya dos grandes proyectos mineros en ejecución. El proyecto Pascua (sector chileno)-Lama (sector argentino) ha dado lugar a una inversión canadiense por 1,500 millones de dólares para explotar oro y plata. A esto se agrega el proyecto argentino de El Pachón, que constituye una extensión de la importante mina de cobre Los Pelambres, misma que desde hace varios años se encuentra en explotación del lado chileno. Ambas iniciativas productivas tienen lugar entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Atacama (III región). El impacto estratégico de este tipo de proyectos propicia el desarrollo del sector minero argentino, el cual, hasta la fecha, no ha empleado toda su potencialidad, y al mismo tiempo favorece la consolidación de los antiguos y eficientes negocios mineros chilenos.

La creciente cooperación política

La nueva actitud favorable a la cooperación e integración entre Argentina y Chile que se vive desde 1990 se basa principalmente en la existencia de numerosos mecanismos de coordinación de políticas entre sus autoridades, algunos de los cuales ya se han mencionado en este trabajo.

Para comenzar, es necesario reconocer que los encuentros de los presidentes y de los más altos funcionarios de ambos países han adquirido un ritmo regular, con base en agendas permanentemente actualizadas y en iniciativas bien estudiadas. Un aspecto muy importante ha sido la participación de Chile en el Mercosur como miembro asociado, lo cual ha propiciado que numerosos ministros del gabinete chileno se reúnan con sus contrapartes argentinas en los comités técnicos de trabajo que esta instancia multilateral ha creado, y que allí puedan examinar e impulsar proyectos y acciones, que en algunas ocasiones son binacionales y en otras incluyen a diversos países. Lo propio ocurre con los encuentros periódicos de jefes de Estado que el Mercosur realiza. A esto se suman las reuniones propiamente bilaterales, que han sido igualmente frecuentes.

Si a esto agregamos las reuniones anuales de los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores y los nuevos encuentros del mismo carácter propuestos para los cancilleres y los ministros de Obras Públicas y de Infraestructura, se puede tener un cuadro todavía más completo de la calidad y profundidad que han alcanzado las relaciones políticas entre los dos países.

En el ámbito regional existe una dinámica que es todavía más intensa, al punto que resulta difícil efectuar recuentos de estas conexiones. Sin embargo, en el caso de Argentina y Chile es interesante subrayar un mecanismo concreto que ha tenido un enorme éxito para conjuntar los esfuerzos de autoridades nacionales y regionales en territorios específicos de ambos países. Nos referimos a los Comités de Frontera. Éstos se han constituido como un grupo de trabajo binacional de carácter

técnico que se encarga de crear condiciones favorables para la solución de problemas fronterizos y la integración productiva entre regiones y provincias de Argentina y Chile.

En la actualidad, funcionan siete de estos Comités de Frontera:

- Noroeste Argentino-Norte Grande: abarca las regiones I (Tarapacá) y II (Antofagasta) chilenas y las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán.
- Atacama-La Rioja-Catamarca: incluye la III región chilena y las provincias de La Rioja y Catamarca, en lo que últimamente se ha dado en llamar “Nuevo Cuyo”.
- Agua Negra: reúne a la región de Coquimbo y la provincia de San Juan.
- Cristo Redentor: opera en la V región de Valparaíso y el norte de la provincia de Mendoza.
- Pehuenche: incluye la VII región del Maule y el sur de la provincia de Mendoza.
- Región de Los Lagos: este es el más extenso de los comités en cuanto a su alcance geográfico, y congrega a la región del Bío-Bío (VIII); la región de La Araucanía (IX); la región de Los Lagos y la región de Aysén (XI); mientras que, del lado argentino, participan tres extensas provincias: Neuquén, Río Negro y Chubut. La amplitud de la zona y su complejidad obligaron a la creación de un subcomité, el de Aysén-Chubut, que reúne específicamente a los actores subnacionales del segmento sur de este Comité de Frontera.
- Integración Austral: incluye la región de Magallanes y de la Antártica chilena (XII), así como las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Los Comités de Frontera surgieron a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984; en el marco de este esfuerzo, los gobiernos argentino y chileno suscribieron un Acta de Entendimiento el 16 de noviembre de ese año. El propósito original fue

compatibilizar los sistemas operativos y las reglamentaciones establecidos por cada país para el cumplimiento de las funciones de control fronterizo. En la práctica, sin embargo, las tareas se han extendido, en algunos casos a temas específicos como la simplificación de aspectos aduaneros, migratorios, sanitarios y otros. Pero los comités también se han convertido en importantes puntos de encuentro de las autoridades del sector público con destacados representantes del sector privado empresarial, laboral y universitario, quienes abordan temas productivos de infraestructura y de cooperación cultural de regiones y ciudades vecinas.

Desde 1997 se estableció un reglamento para los Comités de Frontera, de acuerdo con el cual éstos deben sesionar dos veces al año, en forma alternada en cada país, presididos por los respectivos cónsules de Argentina y Chile asignados a las zonas geográficas circunscritas a cada comité. En todos los casos compete a los ministerios de Relaciones Exteriores –en Santiago y Buenos Aires– coordinar las acciones establecidas en los Comités de Fronteras, los que operan mediante intercambio de notas verbales, memorandos de entendimiento o acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Binacional Chileno-Argentina de Cooperación Económica e Integración Física.

Estos organismos han demostrado su utilidad y legitimidad en las regiones y provincias señaladas, lo cual asegura su reforzamiento en los próximos años.

Conclusiones

El examen de las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile, especialmente en el último periodo, que coincide con la existencia de gobiernos democráticos en ambos países (1990-2005), aporta varios elementos positivos que conviene subrayar.

En primer término, sirve como una demostración de los avances en el proceso de integración regional. En la actualidad el tema de la cooperación entre países latinoamericanos ha dejado

de ser un asunto retórico para convertirse en una exigencia objetiva que abarca todas las esferas de la relación entre las naciones del área e impone la necesidad de acuerdos y proyectos cada vez más concretos; Chile y Argentina son un buen ejemplo de esta necesidad.

En segundo lugar, hay que subrayar el carácter multidimensional del intenso proceso de integración chileno-argentino. Es de sorprender que no existan áreas rezagadas, y algunas de las más dinámicas corresponden a las que en el pasado tuvieron mayores dificultades, como ocurre con la esfera militar. La complementación es armoniosa en los ámbitos público y privado, y al interior de este último esa armonía se da tanto entre las entidades que persiguen fines de lucro como las que no tienen ese objetivo; entre estas últimas sobresalen las universidades y las corporaciones para el desarrollo y progreso regional.

Una tercera constatación interesante es que en el campo de la política internacional, Argentina y Chile han vivido una experiencia muy armoniosa en cuanto al quehacer exterior de sus gobiernos centrales y de sus regiones, incluyendo la interacción y colaboración de unos y otros en la realización de proyectos compartidos con terceros países.

La experiencia argentino-chilena en el campo de la actividad internacional sirve para echar abajo las previsiones más alarmistas formuladas una década atrás, cuando muchos temieron que la multiplicación de las iniciativas para reconocer una mayor actividad internacional a provincias y regiones acabaría por crear una situación desordenada y hasta caótica. En el caso de los gobiernos nacionales y los entes regionales argentinos y chilenos, no ha ocurrido así; por el contrario, los resultados son bastante alentadores. Esto no significa que no existan roces ni que aún se requieran marcos institucionales o procedimientos más eficaces para lograr acuerdos o ejecutar acciones. Sin embargo, en lo esencial asistimos a un proceso positivo y perfectible cuyo conocimiento puede resultar de interés para otros países en desarrollo que enfrenten desafíos similares.

Capítulo 5

La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas

SERGIO RODRÍGUEZ GELFENSTEIN*

Introducción

EN LOS ÚLTIMOS años, el sistema internacional ha sido objeto de cambios trascendentales que han conducido a la reconfiguración de las relaciones internacionales. El modelo implantado a partir de la Paz de Westfalia¹ se alteró después de la Segunda Guerra Mundial con la aparición de nuevos actores estatales, no estatales y transnacionales, quienes ante la tensión este-oeste y la polarización económica (norte-sur) consideraron necesario cambiar la forma de interacción entre ellos, más allá de los gobiernos nacionales que los agrupaban. Los procesos globales intensificados en las últimas dos décadas, caracterizados por la economía neoliberal y el avance de la tecnología, abrieron mayores posibilidades para las nuevas relaciones internacionales, de tal manera que hoy no existen reglas que impidan tajantemente el establecimiento de acuerdos entre estados y regiones, localidades y estados, instituciones de diferentes países o entre ciudades.

Reconociendo esta tendencia, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1980 estipuló en su artículo 3,

*Coordinador de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Chiapas, México.

¹A pesar de que la mayor parte de los teóricos aceptan la creación del Estado-nación a partir de la Paz de Westfalia de 1648, es interesante conocer la opinión de Michael Keating, quien por el contrario afirma que “el único Estado europeo que mantiene sus fronteras desde Westfalia es Portugal”. El sistema de estados que conocemos es fruto básicamente de la segunda mitad del siglo XIX y del Tratado de Versalles de 1919.

referente a acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de dicha convención:

El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, o entre esos otros sujetos, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará ni el valor jurídico de tales acuerdos, la aplicación de los mismos, ni la relación entre estados cuando en ellos formen parte otros sujetos de Derecho Internacional.²

Este fue el marco para que países como Italia, Canadá y Estados Unidos admitieran en su legislación la actuación descentralizada de sus gobiernos locales en el ámbito exterior; de igual forma, se propició la formación de mecanismos y foros que hoy en día concentran a cientos de gobiernos subnacionales.

La agenda actual hace necesaria la revisión del paradigma que hasta ahora ha ordenado el sistema internacional, por lo cual se otorga un papel importante al debate teórico y a la generación de propuestas en materia de descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y coordinación intergubernamental. Los numerosos estudios al respecto representan la mejor justificación y sustento para afianzar el posicionamiento de los gobiernos locales en el ámbito internacional y aprovechar cabalmente la amplia oferta de cooperación de que disponen. Al mismo tiempo, es prioritario propiciar que el marco jurídico se ajuste a estas iniciativas y las respalde, porque parecen haberlo rebasado.

Es precisamente en este contexto que Chiapas va creando su experiencia a partir de la voluntad política que reconoce la importancia de establecer vínculos de amistad con el exterior, sobre todo con Centroamérica, con quien se comparten elementos de carácter histórico y cultural. Durante años se dio un deficiente aprovechamiento de las riquezas naturales y humanas del estado;

²Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1980, en Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho Internacional Público*, México, Harla, 1998, p. 323.

actualmente, una de las principales estrategias del gobierno estatal para contrarrestar la situación de atraso en comparación con otras entidades del país, ha sido el uso de las relaciones internacionales como medio para gestionar el apoyo de los actores mundiales en proyectos básicos de desarrollo, y en paralelo se ha logrado incluir a Chiapas en una dinámica que, como se explicará, tiende a la regionalización, al protagonismo de lo local, aspectos en los cuales la entidad ha creado una práctica propia.

Marco teórico

Después de la Segunda Guerra Mundial, fueron los estructuralistas quienes por primera vez hablaron de la existencia de otros actores internacionales. Sin embargo, no fue hasta los años setenta que se reconoció plenamente la existencia de tales actores.³ Los trabajos de Robert Keohane y Joseph Nye⁴ marcaron un punto de inflexión en este proceso al transformar la variable que define a un sistema internacional. Ellos expusieron que esta variable era el número de actores, a diferencia de aquella que se sustentaba en la cantidad de estados, y al referirse a éstos precisaba que eran “aquellos cuyas decisiones afectan recursos y valores y cuya acción de unos sobre otros se ejerce más allá de las fronteras”.⁵

Lo anterior queda confirmado con el aumento de 51 estados que dieron origen a las Naciones Unidas en 1945, a casi 200 miembros en la actualidad; esto, unido a todas las transformaciones políticas que trajo como consecuencia el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética, condujo al surgimiento de distintos y novedosos actores, que van desde individuos, organizaciones delictivas, redes empresariales y de consumidores, hasta

³ Marcel Merle. “La crise de L’Etat- nation”, en *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París, Económica, 1981.

⁴ Robert Keohane y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972.

⁵ Definición propuesta por Stanley Hoffman en referencia a Keohane y Nye en *Le dilemme américain: suprématie ou ordre mondial*. París, Económica, 1982.

líderes religiosos que se sumaron a los ya existentes, organizaciones no gubernamentales, organizaciones políticas internacionales, de la Iglesia y las autoridades locales y regionales que en esta nueva realidad comienzan a cobrar fuerza y presencia en el escenario internacional.⁶

Se ha comenzado a reconocer lo que se conoce como subsistemas internacionales. Entre éstos se puede mencionar a los “gobiernos no centrales (GNC)” (Non Central Governments), término que se refiere a todas aquellas autoridades locales, regionales y de ciudades que se abren espacios en el ámbito exterior, buscando oportunidades para plantear sus intereses y visiones, a veces distintas de su administración central e incluso vinculadas a intenciones independentistas; otros sólo se proponen obtener una cooperación que contribuya a su desarrollo económico y social.

James Rosenau⁷ propone un cambio de visión para el estudio de las relaciones internacionales, a fin de buscar la aceptación de las contradicciones que genera la actuación de los GNC en el sistema actual. Rosenau concluye que las relaciones internacionales no deben seguir analizándose a partir de la soberanía y los recursos, es decir del Estado y su potencia, sino a través de la identificación de éstos y la apreciación de resultados, tratando de reconocer las estructuras de autoridad y su espacio de acción.^{8, 9}

⁶Sergio Rodríguez Gelfenstein, “Los nuevos desafíos democráticos de América Latina en el marco del proceso global”, conferencia, XXIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Washington, 8 de septiembre de 2001.

⁷James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990; y James Rosenau y Mary Durfee, *Thinking Theory Thoroughly, Coherent Approaches to an Incoherent World*, Oxford, Westview Press, 1995.

⁸James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Frances Pinter, 1980; o *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, Nueva York, Free Press, 1969.

⁹Para seguir esta discusión teórica, véase Badie Bertrand y Marie-Claude Smouts, *Los operadores del cambio en la política mundial*, México, Publicaciones Cruz/Fundación Nacional de Ciencias Políticas de Francia & Dalloz, 2000; Sergio Rodríguez, “De la modernidad a la postinternacionalización. Un camino para construir una teoría de las relaciones internacionales”, en Vilma Petráš y Eirka Ramos (coords.), *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional del fin de siglo*. Caracas, FACES-UCV/Ceap-FACES-UCV/Conicit, 1998.

De la misma manera, se trata de dar nombre a la nueva forma de interacción que no limita al Estado como único ejecutor de la política exterior. Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos introdujeron el término *paradiplomacia*. Ambos autores coincidieron, en diferentes textos, en que de acuerdo con las características de cada participación de los gobiernos no centrales se puede distinguir entre *paradiplomacia global*, donde las entidades federadas se ocupan de temas que conciernen al sistema internacional como un todo, y *paradiplomacia regional*, en la que los temas implícitos son de importancia en el espacio de las comunidades que toman parte en una actividad subnacional. Soldatos subdivide este último tipo en *macrorregional*, que se da cuando los actores se ocupan de asuntos que conciernen a comunidades que no son contiguas, y *microrregional*, donde los temas competen a comunidades geográficamente limítrofes.¹⁰

Brian Hocking, por otro lado, pone atención en los GNC con una base teórica en la globalización y la interdependencia. Él propone la *diplomacia multinivel* como el neologismo que mejor describe esa actividad internacional:

Los GNC están situados en un medio diplomático complejo que no reconoce los territorios exclusivos de lo doméstico y de lo internacional, sino que los mezcla de variadas maneras bajo la influencia de una serie de fuerzas que se sitúan en niveles políticos diferentes. Aquí, la diplomacia internacional no se considera como un proceso separado, sino como una red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que interactuarán de distintas maneras dependiendo del tema, de los intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel.¹¹

¹⁰Iñaki Aguirre Zabala, "¿Qué sentido tiene hablar de una paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

¹¹Brian Hocking, "Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*

Desde esta visión, la diplomacia tradicional en la que los estados son los únicos que se relacionan fuera de la esfera nacional se está sustituyendo con una política multinivel, que involucra además a sujetos transnacionales y GNC, cuyas acciones en el escenario mundial y las repercusiones en lo local vuelven difusa la línea entre uno y otro nivel de actuación. Así, la interacción Estado-GNC se vuelve complementaria.

Sobre las categorías creadas por Duchacek y Soldatos, entre ellas la paradiplomacia, Hocking explica que aunque resulta útil distinguir entre los distintos tipos de relaciones, se tiende a exagerar su separación de las políticas nacionales, reforzándose con ello la imagen de conflicto entre lo central y lo regional proyectado en el ámbito internacional, cuando no debería de ser así. Por el contrario, los factores que determinan la participación de los GNC en las distintas formas de diplomacia multinivel son más proclives a poner de relieve modelos de conexión entre los diferentes niveles de autoridad y actividad política.¹²

En cuanto al concepto de paradiplomacia, Michael Keating también hace su aporte, “indicando el alcance parcial y la diferencia de objetivos, metas y *modus operandi*, respecto del juego diplomático tradicional”.¹³ Distingue además la “diplomacia regional”, enmarcándola en la cooperación transfronteriza y las relaciones interregionales. Keating señala que, “a diferencia de la política exterior de los estados, ésta no busca representar amplios intereses generales ni realizar una cobertura completa”.¹⁴ Más bien, pretende trabajar en la solución de problemas compartidos, que por el alcance de la globalización y limitaciones propias no se pueden resolver sin ayuda. Keating apunta además que las razones para que las regiones participen en esta actividad son políticas, culturales y económicas.

En lo político, distingue a las naciones con intentos separatistas: “El término «protodiplomacia» ha sido aplicado a las

¹²*Idem.*

¹³Michael Keating. “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 36 (monográfico), Valencia, 2001.

¹⁴*Idem.*

actividades de los gobiernos subestado que tratan de abrir el camino hacia la independencia”,¹⁵ por ejemplo Quebec en Canadá y Cataluña en España. Plantea además que “un fuerte incentivo político a la actividad externa por parte de las regiones lo proporciona el crecimiento de los regímenes transnacionales de comercio libre, que han tenido como efecto reducir los poderes de los gobiernos regionales, sometiéndolos a acuerdos internacionales negociados y ratificados por el Estado central”.¹⁶ Es decir, al firmar un tratado con otra nación el gobierno central compromete también a las localidades bajo su administración, sin considerar la problemática de cada una, adoptando una visión global que tiene que ser aceptada también por los gobiernos subnacionales.

Lo cultural resulta importante para los territorios que comparten un mismo idioma o historia, ya sea que se encuentren distantes entre sí o no, pues mantienen contacto a través de intercambios; al respecto, también “pueden buscar el reconocimiento de su idioma y cultura en foros más amplios como la Unión Europea, el Consejo de Europa o la UNESCO, para compensar su marginación dentro de sus estados”.¹⁷ El factor económico, sin duda, constituye la motivación más fuerte ya que “las regiones han surgido como nivel clave de transformación e innovación económica y compiten cada vez más en mercados mundiales sin la protección del Estado nacional”.¹⁸ Uno de los sustentos de la cooperación internacional es precisamente contribuir a superar el subdesarrollo y a mejorar la productividad a través de la transferencia de tecnología y la asistencia técnica, aportando recursos económicos para proyectos productivos, entre otros.

Con lo anterior, Keating se refiere al regionalismo transfronterizo en la medida en que estos tres elementos crean la necesidad de unión, intercambio o apoyo mutuo en lugares divididos

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

por fronteras artificiales, comúnmente impuestas en las guerras. El éxito de esta relación reside en la voluntad de colaboración, de compartir recursos y de establecer una interdependencia simétrica.

En este mismo sentido, Bob Jessop habla del auge de las regiones transfronterizas, advirtiendo que “se han convertido en objetos específicos de políticas y no sólo en territorios económicos espontáneos y naturales, a menudo vinculadas a recursos compartidos en la frontera (ríos, lagos, costas, bosques), la supervivencia o resurgimiento de antiguas rutas de comercio y/o conexiones heredadas de imperios precoloniales, y la existencia de una lengua o etnicidad común”.¹⁹ Identificarse como semejante al otro, tanto en las fortalezas como en los problemas que se viven, es lo que los lleva a trabajar bajo un esquema de cooperación y complementación, creando nuevos espacios más allá de las leyes que los restringen.

En nuestra zona, basta visitar Chiapas en México, Quetzaltenango en Guatemala, Somoto y Ocotal en Nicaragua, Choluteca en Honduras, San Francisco Gotera en El Salvador y Marcala en Honduras, sólo por poner algunos ejemplos, para saber que en ellos se va conformando una identidad propia que parte de las necesidades económicas y sociales, las cuales soslayan la línea fronteriza impuesta por las potencias coloniales y, en esa medida, atenúan la pertenencia a un país como identificación única que los hacía iguales a sus connacionales y los diferenciaba del resto del mundo.²⁰

Analistas como Bob Jessop²¹ y Michael Keating²² coinciden en que el más claro ejemplo de regionalismo es la Unión Europea (UE), formada a través de un proceso de más de 50 años, que si bien es una mezcla de culturas y lenguas diferentes,

¹⁹Bob Jessop, “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Eure*, vol. XXX, núm. 89, Santiago, mayo de 2004.

²⁰Sergio Rodríguez Gelfenstein (coord.), “Relaciones internacionales, Estado nacional e identidades en el siglo que comienza”, en *La posibilidad de seguir soñando*, Asturias, Litteratur, 2000.

²¹Bob Jessop, *op. cit.*

²²Michael Keating, *op. cit.*

ha logrado crear instituciones, valores y políticas comunes, en donde cada miembro (25 en la actualidad) ha cedido una parte de su soberanía; y no sólo eso, al interior de la UE “no existe una frontera que no cuente con acuerdos de cooperación transfronteriza”.²³ Es decir, se han desarrollado nuevos mecanismos de interacción para reagrupar a pueblos separados por guerras expansionistas, imperialistas, que fraccionaron el territorio de acuerdo con intereses arbitrarios. Una línea trazada en el mapa era suficiente para separar ciudades y familias, formando nuevos países que hoy buscan unirse a partir de aquello que los identifica y asemeja. Resulta evidente que al no encontrar puntos de similitud o correspondencia en el interior de su Estado, al paso del tiempo necesitan romper, en forma violenta o pacífica, la barrera que una bandera, forma de gobierno, moneda o idioma puede significar, si no se comparte el sentimiento de pertenencia a un espacio de representación frente a los demás.

De esta manera se explica por qué ahora las localidades se agrupan y buscan tener voz en un ámbito que antes era exclusivo del Estado nacional que las aglutinaba. Así, podemos afirmar como Iñaki Aguirre y basados en la relación de identidad, que es probable que “los objetivos globales/locales («glocales») de algunos GNC se encuentren definidos con más precisión que aquellos de los gobiernos centrales, o que las necesidades glocales sean percibidas con mayor claridad por la población local”.²⁴ En este sentido, resulta más fácil para un GNC beneficiarse de algún apoyo o financiamiento externo, dado que tiene metas más específicas, en tanto que el gobierno central tiene que concentrarse en la solución de problemas generales, que beneficien a la mayor parte de su territorio.

La paradiplomacia o la interacción entre gobiernos subnacionales conlleva también el enfrentamiento de dos paradigmas de las relaciones internacionales, uno asociado a la interdependencia compleja, que contempla el pluralismo de actores, es

²³Michael Keating, *op. cit.*

²⁴Iñaki Aguirre Zabala, *op. cit.*, p. 203.

decir el de la sociedad mundial, y el otro, el referente al Estado-céntrico, llamado también tradicional, que se basa en el realismo político. Como ya es sabido, los acontecimientos de las últimas tres décadas reconfiguraron el escenario mundial, propiciando la participación activa y creciente de actores distintos de los estados-nación, lo que desató el debate entre esas dos corrientes.

El pensamiento realista explica el comportamiento de las relaciones internacionales, otorgando al Estado-nación la exclusividad de la actuación en ellas. Maquiavelo y Hobbes, cada uno en su momento, explicaron esta actividad como “el reflejo de una realidad que experimentaba un proceso de concentración y secularización del poder a nivel de entidades políticas y de descentralización en lo exterior”.²⁵ Más tarde Hans Morgenthau,²⁶ padre del realismo moderno, y Raymond Aron,²⁷ definieron la relación entre estados en términos del interés nacional y el poder, de modo que el estatus internacional es determinado por la guerra y la paz. Para esta corriente, el Estado se considera como suprema unidad política, único factor de referencia para la organización y conducción del mundo; por lo tanto, su actuación interna y externa está claramente delimitada, y los seres humanos son considerados sólo miembros del dominio.²⁸

Sin embargo, esta perspectiva tradicional que rigió durante más de 300 años, comienza a ser obsoleta desde el momento en que “genera serias limitaciones para captar lo que está pasando: las transformaciones del espacio político global, el auge de los actores multilaterales y transnacionales, la aparición de prácticas políticas alternativas, de cierta manera, la recreación de la vida

²⁵Celestino del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 1994.

²⁶J. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5a. ed., Nueva York, Alfred Knopf, 1978.

²⁷Véase Luis Dallanegra Pedraza, “Tendencias del orden mundial: régimen internacional”, ed. de autor, Buenos Aires, 2001, en [http://www.geocities.com/luisdallanegra/Regimen/capit4.htm#\(47\)](http://www.geocities.com/luisdallanegra/Regimen/capit4.htm#(47))

²⁸Celestino del Arenal, *op. cit.*

política sobre nuevas bases”.²⁹ Por el contrario, el paradigma de la sociedad mundial, o globalismo, acepta esta nueva caracterización del espacio mundial y reconoce que, como consecuencia del acelerado desarrollo social, económico, científico-técnico y comunicacional, la interdependencia y la cooperación aparecen como la solución a nuevos problemas, retos, necesidades y demandas distintos de las relaciones conflictivas descritas por el realismo.

Como resultado de lo anterior, el Estado se reduce para dar paso a estructuras supranacionales, transnacionales, regionales y locales. Se asume como consecuencia el debilitamiento del Estado-nación y el significado de frontera como una línea fija que limita geográficamente un territorio, y se va sustituyendo por una definición en términos de cultura e identidad. Las fronteras se mueven y reconfiguran de acuerdo con los lazos o características comunes de los pueblos.

Desde este punto de vista, los problemas mundiales se amplían. A los clásicos temas de la guerra y la paz se añaden el subdesarrollo, el hambre, la pobreza, la desigualdad, la explosión demográfica, el agotamiento o explotación indiscriminada de recursos, el desequilibrio ecológico, y la opresión o violación de derechos humanos, mismos que en la actualidad componen la agenda del milenio de la Organización de Naciones Unidas. Lo anterior responde a un fenómeno comprobado: lo que afecta a una nación repercute en las demás; es un principio de causa-efecto, y algunos ejemplos de ello son las crisis económicas, los daños al medio ambiente y la inestabilidad en los precios del petróleo.

Considerando lo anterior, la paradiplomacia no es más que la interacción de subsistemas en función de intereses propios y características comunes. Los estados comienzan a perder forma territorial en la medida en que las partes que lo integran buscan, desde lo local, la forma de conectarse al sistema internacional,

²⁹Carlos A. Romero, “La decadencia del Estado”, *Venezuela Analítica, Revista Electrónica Bilingüe*, núm. 6, agosto de 1996, <http://www.analitica.com/archivo/vam1996.08/sxxi2.htm>

procurando tener en el exterior una voz que les permita afrontar los retos que demandan los procesos y problemas globales.

Esta parece ser la explicación de la realidad actual, en la cual, más allá de los acuerdos políticos o comerciales, está la cooperación regional o transfronteriza, que otorga a los GNC menor dependencia en relación con su gobierno central. La cooperación descentralizada se concibe también como “una fórmula de asociación que permite la interacción de una extensa gama de actores locales, como gobiernos municipales e instituciones regionales, ONG, cámaras de comercio e industria, organizaciones de base, universidades, sindicatos y empresas”.³⁰

Marco jurídico

A diferencia de los estudios teóricos, el marco jurídico no ha logrado adaptarse a la nueva dinámica; sin embargo, sí se pueden anotar los esfuerzos de algunos países para dar mayor rango de actuación en el exterior a sus localidades, considerando que el proceso global exige cada día una mayor interacción de los actores en la escena mundial, para que éstos no se vean rebasados.

Las constituciones de la mayoría de los países establecen con claridad el monopolio del gobierno nacional sobre la política exterior, con lo que se busca garantizar una consistencia y una autoridad suficientes para controlar las actividades internacionales del Estado. Como veíamos, desde la visión realista el control de las leyes y facultades por parte del gobierno nacional refuerza su poder y posición frente a sus homólogos. Algunos otorgan privilegios limitados a las localidades como el de celebrar tratados de cooperación internacional siempre y cuando el Congreso los apruebe.

Al respecto se pueden enumerar algunos casos, tomando como referencia un trabajo elaborado por el Centro Latino-

³⁰Edgardo Bilsky y Leonardo Díaz, “Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central”, *Ciudades Unidas Desarrollo*, París, 2000.

americano de la Globalidad³¹ sobre la comparación de sistemas federales, en donde uno de los rubros estudiados es el de las atribuciones en el ámbito internacional. Cabe mencionar que únicamente se señala aquello que hace referencia a las localidades.

En Argentina, de acuerdo con el artículo 124 constitucional:

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.³²

Por el contrario, en el artículo 126 se establece que las provincias no pueden celebrar convenios de tipo político ni llevar a cabo actividades económicas que sean exclusivas de la Federación.³³ En Brasil, a pesar de que toda la responsabilidad de la política exterior recae en el gobierno central, no se ha podido evitar que los procesos globales y el aumento del flujo de comercio interregional, así como el avance de los procesos democratizadores en el país, hagan surgir cada vez más casos de lo que podría llamarse una política exterior federativa, como la creación en 1987, en el estado de Río Grande del Sur, de la primera Secretaría Especial para Asuntos Internacionales, iniciativa a la que se han sumado otros estados. Si bien no se ha reformado la Constitución, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha reconocido el activismo de los actores subnacionales creando la Asesoría de Relaciones Federativas.³⁴

³¹Jimena Esquivel Leáutaud *et al.*, *Modelos comparados del federalismo: América Latina, Sudáfrica, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Austria, Bélgica y Suiza*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad, 2003.

³²*Constitución de la Nación*, Argentina, 1994.

³³*Idem.*

³⁴Jimena Esquivel L. *et al.*, *op. cit.*

Son pocos los países que dentro de su marco jurídico permiten libertad de acción a los GNC en esta materia. En Estados Unidos la Constitución permite acuerdos ejecutivos de cooperación internacional, como son el hermanamiento de ciudades o los acuerdos de cooperación entre municipios, de tal forma que, con el consentimiento del Congreso, cada entidad puede celebrar acuerdos con un Estado extranjero. Resulta interesante señalar que dichas localidades también tienen la facultad de establecer oficinas comerciales independientes en otros países, con la finalidad de incrementar las relaciones y los intercambios en este ámbito.³⁵

En Canadá, las provincias pueden celebrar convenios con otros países o estados miembros de otros sistemas federales, mientras no exista conflicto con las obligaciones impuestas por dichos convenios. Así, es importante destacar la particularidad de la provincia de Quebec, la cual goza, desde 1966, de la facultad para celebrar tratados internacionales de distinta índole como resultado del reconocimiento de la Doctrina Gérin-Lajoie, la cual sostiene lo siguiente: “Cuando el *gouvernement du Québec* es el único gobierno competente para contraer un compromiso, es normal que sea él quien lo contraiga y suscriba el convenio con el extranjero.”³⁶ De manera más formal, en un documento oficial publicado en 1968 el gobierno federal acepta que los gobiernos provinciales “pueden, por supuesto, mantener oficinas en otros países y designar a representantes para tratar sobre asuntos que interesen a las provincias y estén vinculados esencialmente al sector privado”.³⁷

En Austria, a pesar de que el artículo 10 de su Constitución consigna la actividad exterior como exclusiva de la Federación, son notables las innumerables prácticas que realizan sus estados (*Länder*) sobre todo a nivel transfronterizo, formando regiones de acuerdo con similitudes culturales, lingüísticas y geográficas con localidades de Francia, Suiza, Italia y Alema-

³⁵*Idem.*

³⁶Ministerio de Relaciones Internacionales, Gobierno de Quebec, Canadá. http://www.mri.gouv.qc.ca/es/politique_internationale/fondements/fondements.asp

³⁷*Idem.*

nia,³⁸ ejemplos de la “paradiplomacia regional” mencionada por Panayotis Soldatos.³⁹ Asimismo, algunos *Länder* han iniciado acuerdos con provincias sudafricanas. Cabe señalar que en 1976 éstos demandaron mayor jurisdicción para poder realizar tratados internacionales con países vecinos, contando con la aprobación del gobierno federal; sin embargo, esta solicitud no prosperó.⁴⁰

Bélgica fue uno de los primeros países que otorgaron prerrogativas a favor de la actividad de sus ciudades más allá de las fronteras. El artículo 67 constitucional confiere a las entidades la capacidad para celebrar tratados como una representación en las organizaciones internacionales o supranacionales. De acuerdo con el artículo 167, los gobiernos regionales y comunitarios cuentan también con la facultad de celebrar y anular los acuerdos que son de su competencia exclusiva. Es tal la autonomía de sus regiones, que podría pensarse en países distintos; incluso una de ellas, Flandes, ha buscado el reconocimiento de su nombre, a través de la iniciativa “Europa de las Culturas”, la cual trató de encontrar un lugar específico para las naciones sin Estado en el orden político europeo.⁴¹

Por otro lado, es interesante referirse a la reforma constitucional hecha por el gobierno de Italia para favorecer que sus regiones puedan establecer relaciones y acuerdos con otros gobiernos extranjeros. Después de varios intentos infructuosos de éstas por firmar pactos con otras naciones que les redituaran beneficios locales, se modificó el artículo 117 de la Constitución italiana, que incluye el siguiente párrafo: “En la materia de su competencia, las Regiones pueden concertar acuerdos con Estados y con entidades territoriales internas de otro Estado, en los casos y con las formas que rigen las leyes.”⁴²

³⁸Jimena Esquivel L. *et al.*, *op. cit.*

³⁹Iñaki Aguirre Zabala, *op. cit.*

⁴⁰Jimena Esquivel L. *et al.*, *op. cit.*

⁴¹Michael Keating, *op. cit.*

⁴²Fabio Marcelli, “El poder externo de las regiones”, *Comentario de la sentencia No. 13/20003 de la Corte Constitucional*, Roma, diciembre de 2003.

La historia de México no guarda grandes diferencias con los casos anteriores. La Constitución no considera a los gobiernos estatales y municipales al establecer las facultades en materia de política exterior, definidas en la fracción X del artículo 89 para el Ejecutivo federal y en la fracción I del artículo 76 para el Senado de la República. En el artículo 117 sobre las prohibiciones a las entidades, la Carta Magna impide, en la fracción primera, que éstas celebren alianzas, tratados o coaliciones con las potencias extranjeras, mientras que en la fracción VIII prohíbe “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”. En el artículo 118 se mencionan las actividades que se pueden realizar sólo con el consentimiento del Congreso, como imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, tener tropas permanentes o buques de guerra, o llevar a cabo una ofensiva militar contra alguna potencia extranjera.⁴³

A pesar de ello, en 1992 se dio un paso trascendental al promulgarse la Ley sobre la Celebración de Tratados, misma que en su artículo primero expresa: “Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”⁴⁴ Con ello se facultó a las instituciones de gobierno estatales y municipales para establecer vínculos con el exterior, convirtiéndolas en sujetos de derecho internacional. Más adelante, la misma ley establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe ser informada sobre cualquier acuerdo interinstitucional.⁴⁵

Si bien en México, como se verá más adelante, ya son visibles las prácticas de cooperación transfronteriza y participación internacional de los gobiernos locales, el marco legal aún nece-

⁴³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1917.

⁴⁴*Diario Oficial de la Federación*, t. CDLX, núm. 1, México, 2 de enero de 1992.

⁴⁵*Idem*.

sita reformarse, de tal modo que se incrementen las facultades internacionales de las entidades federativas y puedan aprovecharse mejor los tratados internacionales celebrados por el país. Aunque no en forma directa, dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores ya se considera la actuación internacional de las entidades: en el capítulo VI se mencionan las atribuciones de los directores generales, mientras que en el artículo 16, fracción VI, se especifica que “corresponde a la Dirección General de Coordinación Política, promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en otras áreas de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipales”.⁴⁶

Aún más, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, tiene una Dirección de Asuntos Internacionales, la cual

se propone facilitar la vinculación entre los gobiernos locales mexicanos y el ámbito internacional, sirviendo como enlace entre instancias de cooperación, organismos multilaterales y otros gobiernos, así como mantener una participación activa en las iniciativas internacionales en materia de federalismo, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.⁴⁷

Las relaciones internacionales de los gobiernos locales y regionales

El marco teórico y jurídico precedente permite suponer que las autoridades locales están respondiendo de manera activa a los procesos globales; ya no dependen del apoyo, a veces limitado,

⁴⁶Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reglamento Interior*, México, 10 de agosto de 2001.

⁴⁷Dirección de Asuntos Internacionales, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Direccion_Asun-tos_Internacionales

que les pueda brindar el gobierno nacional, sino que además deciden buscar sus propias soluciones, para lo cual han creado un sistema de relaciones internacionales que los estudiosos han denominado *paradiplomacia* y que las leyes empiezan a reconocer. Se organizan nuevas estructuras y formas de interacción regionales y transfronterizas a partir de las características geográficas y culturales, las necesidades y las fortalezas de dichos territorios.

En este contexto, los GNC tratan de influir en el diseño de políticas, estrategias o programas nacionales e internacionales que los afectan directamente. En este sentido, en el escenario mundial actúan a través de dos vertientes:

Por una parte se debe mencionar el gran esfuerzo por abrir un espacio de representación institucional en el sistema de Naciones Unidas y por otro se ha desarrollado un trabajo más dinámico sustentado en la idea de fortalecer la autonomía de dicho movimiento, es decir hacer lo mismo sin integrarse a los esquemas de las organizaciones internacionales preexistentes.⁴⁸

Respecto al primer punto, podemos mencionar a la Coordinación Mundial de Asociaciones de Ciudades y Gobiernos Locales (Camcal), creada en 1996 en el marco de la Primera Asamblea Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, con el principal objetivo de representar y cuidar los intereses de sus miembros ante la ONU, para lo cual participa en la formulación de las políticas de las agencias de dicho organismo que se relacionan con el entorno local, al mismo tiempo que busca la promulgación de la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo,⁴⁹ documento que define los principios, las facultades y competen-

⁴⁸Eugene Zapata-Garesché, "Los desafíos al asociacionismo municipal", en Eugène Zapata-Garesché, Carlos Rodríguez Wallenius *et al.*, *Asociaciones de gobiernos locales*, México, Cesem/Fmccu, 2001.

⁴⁹"Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo" (proyecto inicial de texto), *Papers de Formació Municipal*, núm. 49, septiembre de 1998.

cias de las autoridades no centrales, así como la forma en que éstas deben incluirse en las legislaciones nacionales.

En la segunda forma de proceder, es decir, a través del intento por desarrollar un modelo autónomo, es importante señalar que en mayo pasado concluyó el proceso de unificación de las dos grandes organizaciones internacionales de gobiernos locales: la Federación Mundial de Ciudades Unidas, que existe desde 1957, y la Unión Internacional de Autoridades Locales, creada en 1913, dando así origen a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. La nueva institución tiene como objetivo, además de ser interlocutor de los gobiernos locales ante la ONU, difundir las políticas y experiencias de éstos en relación con el combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social, así como promover la cooperación internacional y los intercambios entre las autoridades locales, todo bajo una perspectiva de género.⁵⁰

Otro mecanismo de menor magnitud pero con la misma importancia es la Red de Mercociudades. En 1995 los gobiernos municipales de los países miembros del Mercosur manifestaron su voluntad de establecer una red que enlazara los principales centros urbanos de Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, “con el objetivo de fortalecer las municipalidades como contrapartida lógica y natural del proceso de globalización”.⁵¹ En la actualidad, esta red está formada por más de 60 ciudades, que trabajan al alimón en temáticas que tienen que ver con autonomía y gestión municipal, cooperación internacional, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo económico local, social y urbano, educación, género, medio ambiente, planeación estratégica y turismo.⁵²

A la par de estos procesos, han surgido también expresiones de vinculación relacionadas con límites territoriales compartidos. Por ejemplo, el estatuto de la Unión Europea favorece el desarrollo local y la integración. Para ello, el Parlamento, el

⁵⁰*Idem.*

⁵¹Asesoría de Relaciones Federales, *Reuniao de Municipios e Intendencias do Mercosul*, Brasilia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

⁵²*Idem.*

Comité de las Regiones y el Consejo de Europa han apoyado la creación de diferentes instancias que se han denominado Comunidades de Trabajo, Eurorregiones o Europarregiones. Asimismo, se puso en marcha el programa Interreg con el objetivo de construir instrumentos que faciliten la cooperación transfronteriza e interregional entre los socios de la unión.⁵³

Uno de los más exitosos y avanzados mecanismos al respecto es el que se estableció al norte de los montes Pirineos en Francia, al sur de ellos en España y en el área del medio en el pequeño Principado de Andorra. Forman parte de esta Comunidad de Trabajo las regiones de Aquitania, Languedoc-Rosellón y Midi-Pyrenées de Francia, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y el País Vasco de España, además de Andorra. Su objetivo es la búsqueda de soluciones a problemas comunes, haciendo de los Pirineos un territorio de unión entre los pueblos que intentan conocerse mejor y trabajar juntos en ámbitos como medio ambiente y transporte. A pesar de lo trascendental de este proceso interregional, no cuenta aún con ningún sustento jurídico concreto y sus estructuras son heterogéneas, por lo que para superar las trabas legales que le impedirían acceder directamente a los fondos de la Unión Europea se tuvo que convertir en un consorcio.⁵⁴

En el ámbito nacional, se comienza a avanzar en la creación de este tipo de comunidades. Hace unos meses los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila instituyeron la Región del Nordeste-Texas con ese estado de la Unión Americana, a través de la firma del Acuerdo para el Progreso Regional Asociado. Este convenio sin precedente permitirá a los habitantes de las tres entidades elevar su competitividad y alcanzar de ese modo mayores niveles de vida y progreso, ya que incluye capítulos importantes como infraestructura, sistemas logísticos de movilización de bienes y personas, seguridad, financiamiento,

⁵³Sergio Rodríguez Gelfenstein, "Las regiones transfronterizas, futuro de la integración regional". *El Heraldo de Cbiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 22 de septiembre de 2004.

⁵⁴*Idem*.

inversión, medio ambiente, educación, y desarrollo de potencial energético.

Las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas

En el año 2000, Chiapas fue protagonista de un proceso electoral democrático que se constituiría en punto de partida para escribir otro capítulo de su historia, de una manera distinta a lo que había vivido por más de setenta años. Con una política dirigida a subsanar las condiciones de pobreza y marginación de la entidad, el actual gobierno se propuso valerse de una realidad internacional y nacional más abierta para aplicar estrategias que permitieran la integración de la entidad a los espacios mundiales, obteniendo beneficios a favor de su desarrollo. Los resultados fueron palpables al momento de establecer las primeras relaciones directas con diversos países, en contraste con el aislamiento de las administraciones pasadas.

Uno de los retos del gobierno estatal fue cambiar la percepción desfavorable que se tenía de Chiapas en el exterior, caracterizada por grandes problemas políticos y sociales, basándose para ello en la construcción del estado de derecho y en el logro de un clima de paz, reconciliación y tolerancia dentro de un marco democrático. Los esfuerzos también se encaminaron a utilizar la cooperación internacional como instrumento complementario a las directrices expresadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006, señalando como prioridades la educación, la salud, la seguridad y justicia, los recursos naturales, la reactivación económica, el intercambio comercial y la mejora de las condiciones de vida de la población.⁵⁵

Los grandes temas de la estrategia internacional de Chiapas son los siguientes: política, cooperación, frontera sur y migración.

⁵⁵Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006*.

Política internacional

El levantamiento zapatista de 1994 convirtió a la entidad en el centro de atención de activistas, ambientalistas, organizaciones internacionales de derechos humanos y de ayuda humanitaria, empresarios, iglesias e intelectuales, todos interesados en conocer la situación política, social, cultural y geográfica de un territorio que durante años había permanecido en el olvido. En este contexto, el gobierno estatal creó la Coordinación de Relaciones Internacionales como el vínculo para insertar a la entidad en el escenario mundial, con el objetivo de establecer, mantener y fortalecer los contactos generados con embajadas y organismos internacionales acreditados ante el gobierno federal, así como con asociaciones no gubernamentales.

En la actualidad se mantienen vínculos con 259 instancias internacionales, entre las que se incluyen países, agencias, organismos, empresas, universidades y fundaciones que han mostrado interés por la entidad, lo que ha posicionado a Chiapas en el nivel de la mayoría de las localidades del mundo. Esto se inició en el segundo año de este sexenio, al convertirse la entidad en miembro del Buró Ejecutivo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), importante foro político de intercambio entre autoridades. El gobernador Pablo Salazar fue nombrado asesor especial de la presidencia de esa institución global, misma que, como ya se mencionó, forma parte de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Para reforzar los lazos políticos, a lo largo de casi cuatro años se ha recibido la visita de 116 misiones y 280 personalidades de todo el mundo. Al respecto, los países que mayor número de delegaciones han enviado a la entidad son Japón, Francia, Israel, Chile y Estados Unidos. Asimismo, a la toma de posesión del gobernador Salazar acudieron representantes diplomáticos de 17 naciones y se contó con la presencia del ex Presidente de Guatemala.

Como parte de su agenda internacional, el gobierno ha organizado y asistido a 62 eventos internacionales relacionados con temas como federalismo, corrupción, cultura, paz, desarro-

llo económico, educación y cooperación. Se han realizado 29 de estos eventos con la participación de personalidades como el juez español Baltasar Garzón y la premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, y se ha asistido a 33 encuentros de trascendencia mundial, entre ellos el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association, el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, la Conferencia Internacional de la FMCU, la VI Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación Tuxtla, y el Forum Barcelona 2004. Además, como una demostración de la confianza que se tiene en la entidad y en su capacidad como anfitrión, en el 2002 Chiapas fue sede de la 30 Asamblea General de la Fundación alemana Kolping, y en el 2003 de la Reunión Anual del Consejo Directivo de la Fundación “Rigoberta Menchú Tum”.

Por otro lado, como una de las tareas permanentes de la Coordinación de Relaciones Internacionales, 424 contactos internacionales de carácter político, económico y social reciben información sobre las actividades en esta materia y las acciones relevantes del gobierno del estado. Para ello se hace uso de todos los medios electrónicos posibles: se elaboran, en promedio, 20 boletines mensuales; se edita la revista bimestral *Chiapas, enlace con el mundo*, de la cual han salido hasta la fecha 13 números; también se creó una página web, y recientemente se inició la transmisión de un programa de radio de alcance local, que entre otras cosas da a conocer generalidades y algunos pincelazos de la cultura musical de los países que mantienen vínculos con Chiapas.

Cooperación internacional

Tres años de cooperación internacional le han valido al estado obtener recursos por más de 550 millones de pesos, aportados por algunos gobiernos y organismos para combatir rezagos la economía, la salud, la educación y el desarrollo social, y materializados en 66 proyectos. Bajo el esquema de intercambio de experiencias y capacitación, donaciones e iniciativas cultura-

les, se han puesto en marcha 91 proyectos más. En total, son 157 proyectos logrados con el apoyo de instancias internacionales, algunos de ellos respaldados con la firma de 62 convenios y acuerdos. Al respecto, como uno de los alcances más importantes en la trayectoria de la entidad, destaca el de ser el primer estado de este país que ha firmado un acuerdo directo con la Unión Europea (UE), formalizado con la dotación de 15 millones de euros a una iniciativa de desarrollo social sustentable. Cabe decir que es el acuerdo más importante de la UE en materia de desarrollo social en América Latina y es el primero que firma con un gobierno local en cualquier lugar del mundo.

El estado también ha participado en 20 Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica, Científica, Educativa y Cultural de México con Francia, España, Brasil, Ecuador, Canadá, Corea, Tailandia, Alemania, Colombia, Israel, entre otros. De igual manera, ha estado presente en las reuniones de las Comisiones Binacionales con El Salvador, Francia y España, ambos mecanismos convocados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, forma parte del grupo de trabajo entre las regiones de la Araucanía y el Bío-Bío, Chile y el estado de Tlaxcala, además de la reciente creación del grupo transfronterizo “Región del Quetzal”. En el plano educativo se contribuye con la difusión de convocatorias de becas, así como con la atención y orientación a los interesados. A casi cuatro años, se han dado a conocer 350 ofertas y apoyado a 236 personas, de las cuales 30 han resultado favorecidas.

Frontera sur

Chiapas posee la mayor extensión fronteriza del sur; de los aproximadamente 1,140 kilómetros de línea divisoria de México, 658.5 corresponden a Chiapas, y de los 21 municipios limítrofes con Guatemala, 19 pertenecen a la entidad. Esto ha hecho necesaria una política de atención integral, que no sólo se con-

centre en los problemas de la región, sino que también permita estrechar los lazos históricos y culturales existentes con los países centroamericanos.

En el ámbito nacional, uno de los foros que ha hecho énfasis en la necesidad de poner atención en la frontera sur ha sido la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). De hecho, en octubre de 2004 se materializó una de las propuestas del mandatario chiapaneco, al realizarse el Foro sobre Desarrollo Integral de la Frontera Sur con la participación de los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, así como de los gobernadores de Campeche, Oaxaca y Veracruz, y representantes de Yucatán y Quintana Roo. Como resultado del encuentro, se acordó la creación de un Foro de Gobernadores de carácter permanente, como una comisión especial de la Conago, en el cual los propios estados de la región asuman el control. Además, se señaló la urgencia de conformar el Programa Estratégico de Desarrollo Sustentable de la Frontera Sur, con proyección al año 2030.⁵⁶

La visión del gobierno de Chiapas para la frontera sur incluye afianzar la relación con Centroamérica, desarrollando acciones en beneficio de la región y combatiendo los problemas derivados de su carácter fronterizo. Como resultado del acercamiento entre la entidad y las naciones centroamericanas, se han llevado a cabo numerosos proyectos y actividades en las áreas de agricultura, ganadería, biodiversidad, comercio, educación, turismo, cultura y deporte. Desde el año 2002, Chiapas es miembro adherente del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza con sede en Turrialba, Costa Rica, lo cual le permite gozar de apoyo prioritario, incluyendo asistencia técnica, capacitación, supervisión de proyectos y acceso a bases de datos para crear canales de comercialización con Centroamérica.

⁵⁶Coordinación de Comunicación Social, "Gobernador demanda nueva relación con visión de futuro para la frontera sur". Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 13 de octubre de 2004.

Con El Salvador se desarrolla el Programa Ganado sin Fronteras (Exigan), mediante el cual se han generado vínculos permanentes entre los ganaderos de la región. Además, por primera vez se participó en la Comisión Binacional de México con dicho país. Con Guatemala se han realizado numerosos intercambios culturales; en 2003, en el marco de una jornada cultural dedicada a Chiapas, se presentaron la Orquesta Sinfónica Juvenil, el Coro de Cámara Canto Nuevo y el grupo de danza folclórica N'bareme-lahamé; se trabaja también en el Proyecto de la Casa de México, Centroamérica y El Caribe, y recientemente se firmó el Convenio General de Colaboración Académica, Científica y Cultural entre la Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas y la Universidad de San Carlos de Guatemala, para desarrollar el proyecto educativo binacional llamado "Camino Real Chiapas-Guatemala". Más aún, la relación con Guatemala se ha intensificado a un nivel tal que en los últimos dos meses se llevó a cabo la conformación de un mecanismo de cooperación denominado "Región del Quetzal", del cual hablaremos más adelante. En una gira de trabajo a ese territorio, el gobernador Salazar inauguró la tienda de ámbar "Pauch", en Antigua, donde además recibió el reconocimiento de visitante distinguido y presentó el proyecto para unir Palenque y Tikal a través de una ruta turística.

Región del Quetzal

De la misma forma que se van reconfigurando los espacios de actuación de los gobiernos locales, Chiapas y Guatemala han decidido construir su propia experiencia aprovechando los vínculos geográficos, históricos, sociales y culturales que los unen, así como la voluntad política de ambas partes. En ese espíritu, se acordó la creación del Grupo de Trabajo Transfronterizo "Región del Quetzal".

Los objetivos de este grupo de trabajo son los siguientes:⁵⁷

⁵⁷Declaración Conjunta de la 1a. Reunión del Grupo de Trabajo Transfronterizo "Región del Quetzal", Tapachula, 15 de junio de 2004.

- Ser el espacio que permita mantener una línea abierta de comunicación con funcionarios y dependencias gubernamentales y del sector privado.
- Intercambiar y difundir información relativa a los temas de interés en la región.
- Convertirse en espacio de atracción de recursos federales adicionales, en especial del “Programa para el Desarrollo de la Región Sur-Sureste” y del “Programa Marcha hacia el Sur”, así como de recursos internacionales provenientes de los diversos mecanismos de cooperación.
- Constituirse en un foro adecuado para el análisis y apoyo de iniciativas y políticas específicas que atiendan las necesidades de la región fronteriza.

De junio a octubre de este año, se realizaron tres reuniones en las que se reconocieron los problemas comunes y se establecieron programas de acción en temas de desarrollo regional y agropecuario, turismo, comercio, migración, seguridad, aduanas, desarrollo social, pueblos indígenas, cultura, salud, educación y medio ambiente. En forma paralela, los presidentes municipales y alcaldes de ambas partes acordaron desarrollar una agenda de trabajo político, social y económico que permita establecer compromisos en el corto, mediano y largo plazos. Destaca, por ejemplo, la propuesta de crear el Consejo de Alcaldes Fundadores y Ex Presidentes Municipales de la Asociación de Municipios de la Región del Quetzal, promover el mejoramiento y aprovechamiento racional de la infraestructura municipal, integrar y consolidar los mecanismos de prevención y reducción de desastres, así como mejorar y desarrollar las relaciones comerciales municipales.

Todo esto se realiza con base en la cooperación y la complementación, reforzando la hermandad histórica entre comunidades que comparten más que una frontera. Al respecto, cabe hacer mención de que, gracias al espacio de encuentro generado con la creación de la “Región del Quetzal”, se tuvo conocimien-

to de que, por encima de todo protocolo, en estos territorios ya existe un intercambio solidario, el cual ha alcanzado una intensidad tal que se puede decir que las propias comunidades han construido un sistema de integración, superando así las dificultades impuestas por la propia naturaleza de las fronteras y creando un marco de actuación *de facto* que la instrumentos teóricos, políticos y jurídicos deberán explicar. En este caso, lo que las impulsa a ayudarse son las afinidades que comparten. Lo siguiente debe ser ejemplo para todos: desde hace tiempo la finca Varsovia, ubicada en Ixquisis, Huehuetenango, Guatemala, a unos tres kilómetros de territorio mexicano, provee de agua en forma rudimentaria al ejido San Pedro Yutniotic, de Las Margaritas, Chiapas.

Este hecho es muy importante: se trata del acercamiento de comunidades que la frontera nunca llegó a separar por completo. Sin embargo, este simple acto de colaboración no tiene sustento jurídico alguno, por lo que se han tenido que buscar y acoplar los mecanismos de los que disponen ambos gobiernos en materia de cooperación para apoyar y reforzar el intercambio. Además de esto, a consecuencia del especial interés del gobierno estatal en esta región, se han alcanzado acuerdos en educación y salud. Así, la población de la comunidad guatemalteca podría asistir a las escuelas de San Pedro Yutniotic y recibir asimismo atención médica.

Migración

Es inevitable también hablar del fenómeno migratorio, en donde el estado tiene un triple papel, como receptor, paso y expulsor. En el primer caso, se trata de refugiados guatemaltecos y trabajadores agrícolas temporales; en el segundo, de personas en tránsito hacia Estados Unidos; y en el tercero, de chiapanecos que han tenido la necesidad de salir de la entidad para mejorar su condición de vida, tendencia que en los últimos años se ha incrementado. En este sentido, a partir de diciembre de

2003 un grupo interinstitucional trabaja en la elaboración de una propuesta de política migratoria para el estado de Chiapas, la cual recoge, en una primera parte, un diagnóstico de los impactos positivos y negativos del fenómeno, y en una segunda parte considera las líneas de acción que el gobierno estatal deberá ejecutar en seis rubros: derechos humanos, procuración de justicia, reglamentación jurídica, salud, población y desarrollo social.

El movimiento migratorio con la región centroamericana tiene un componente cultural, pero innegablemente se presentan manifestaciones negativas como el tráfico de indocumentados, la actuación de grupos delictivos de inmigrantes ilegales y las violaciones a los derechos laborales y humanos. En ese sentido se han puesto en marcha diversas acciones, siempre bajo un marco de respeto y corresponsabilidad con los diferentes órdenes gubernamentales. Entre ellas se cuentan la inauguración de las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las tres ubicadas en la ciudad de Tapachula. Asimismo, destaca el Programa Transparencia y Combate a la Corrupción en la Frontera Sur, el establecimiento del Centro de Atención a la Niñez Fronteriza y Migrante, la habilitación del equipo de trabajo en materia de seguridad, la participación en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza, y la iniciativa del Senado de la República: el Foro Internacional de Consulta Hacia una Ley de Protección a Migrantes.

En el tema de los migrantes chiapanecos, el estado forma parte del Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior, espacio que permite abrir un canal de comunicación con los connacionales en Estados Unidos. Cabe mencionar también que este año se puso en marcha el Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, en relación con el cual se aprobaron 12 de los 24 proyectos de infraestructura y economía social presentados, con un monto de, hasta el momento, 1'094,612.08 millones de

pesos⁵⁸ otorgados por los niveles federal, estatal, municipal y de los inmigrantes en el país del norte, en beneficio de 1,242 personas.⁵⁹

Conclusiones

Utilizando la propuesta de Hocking,⁶⁰ se puede finalizar diciendo que “resulta obvio que hoy en día las actividades de muchos GNC cruzan la frontera impuesta por las premisas arraigadas sobre los conceptos tradicionales de política exterior”. Hocking afirma que las constituciones de los estados federales ya se han quedado atrás en lo tocante al lugar y el papel de los diversos niveles de autoridad nacional en el contexto mundial; parece así que la política exterior se desmonta y reconstruye a un ritmo en el cual los actores deben responder a las presiones domésticas e internacionales, adaptando los mecanismos del gobierno para afrontar el reto de dirigir ese cambio. Con base en lo antes dicho y dentro de lo permisible por el marco jurídico, los GNC pueden:⁶¹

- Establecer oficinas permanentes en capitales o en centros industriales o comerciales en el extranjero.
- Organizar giras internacionales de sus funcionarios.
- Enviar misiones de corto plazo al extranjero.
- Participar en ferias y demás eventos para promover productos, servicios, tecnología, turismo o cultura.
- Participar en las delegaciones nacionales en el extranjero y en conferencias o misiones especiales, temporales o permanentes sobre temas globales o específicos, buscando que sus intereses queden plasmados en documentos que reflejen su voluntad política en torno a ciertos objetivos.

⁵⁸Con base en datos proporcionados por la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en Chiapas, Gobierno Federal, México, 2004.

⁵⁹Secretaría de Desarrollo Social, *Cuarto Informe de Actividades*, Gobierno del Estado de Chiapas, 2004.

⁶⁰Brian Hockins, *op. cit.*

⁶¹Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Las relaciones internacionales de los gobiernos locales”, *Boletín*, núm. 7, México, 2004.

- Procurar ser sede de eventos internacionales que permitan promocionar el turismo y el comercio de la localidad, y que representen una derrama económica muy importante para el municipio en cuestión.
- Realizar hermanamientos con municipios y ciudades del extranjero para promover intereses comunes o complementarios de carácter histórico, político, económico o cultural.
- Participar en asociaciones de gobiernos locales, ya sea nacionales, regionales o internacionales, que hayan desarrollado esquemas de gestión para la cooperación externa a los gobiernos locales.

Además, al referirnos a la identidad como factor de cohesión de los pueblos más allá de sus fronteras, el mundo podría enfrentarse, o se enfrenta ya, a un reordenamiento en el que cada vez más regiones y localidades tienen su propia voz en el ámbito internacional, la cual, en algunas ocasiones, llega a ser distinta del estado que hace cientos de años la adquirió, ya sea por la fuerza, como ofrenda después de ganar una guerra o de alguna otra manera, sin considerar los elementos de identificación que hacen que un pueblo se encuentre unido a un todo.

Esta nueva realidad exige un cambio de paradigma, que podría ser el que concibe al sistema internacional como una sociedad global. En este sentido, a través de la interdependencia y la cooperación los GNC parecen tener la solución a problemas que no pueden resolverse desde el gobierno nacional, lo cual no debe o no debería significar una rivalidad entre ellos, sino más bien una particularización de objetivos, como lo manifestó Tucídides, aunque a partir de un enfoque tradicionalista: “La identidad de intereses es el más seguro de los vínculos entre estados e individuos.”⁶² En cuanto a las ciudades y comunidades, se están asociando en función de características semejantes

⁶²J. Hans Morgenthau, “La política en naciones”, en H. Stanley Hoffman, *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1979.

sin importar cuán larga o ancha sea la frontera que los divide, y lo mismo ocurre con países cuyos límites territoriales parecen ser cada vez más tenués.

Este entramado teórico y práctico nos lleva a ver que Chiapas ya no es ajeno a la dinámica internacional, que sus prioridades no siempre han sido las mismas que las de la Federación a la que pertenece. La ubicación geográfica, la historia y la cultura del sur de México le han dado a esta región una ventaja única, de la que no se goza en el norte, y su esfuerzo por salir del subdesarrollo la ha llevado a establecer una red de alianzas con las naciones que trabajan a favor de la cooperación internacional. A través de los órganos creados al efecto, el gobierno entra en el escenario mundial demostrando que su propia experiencia contribuye al proceso de definiciones teóricas y a la evolución política y jurídica provocados por la irrupción de los nuevos actores; a los gobiernos regionales y locales les toca jugar un papel trascendental en bien de sus pueblos y comunidades.⁶³

A casi cuatro años del despliegue de su política internacional, el sustento teórico y el marco jurídico (aunque muy difuso) en el que se ha actuado, unidos a la determinación de objetivos claros y precisos que se insertan en la política general del gobierno, ha permitido a Chiapas posicionarse en ese ámbito, estableciendo vínculos propios, los cuales han derivado en la disposición de muchos gobiernos y organizaciones para colaborar en las prioridades de la entidad, como la educación, la salud, la protección de los recursos naturales, el desarrollo social y la reactivación económica. Hoy día la percepción de los actores que coadyuvan en este esfuerzo es la de una entidad comprometida con el desarrollo, que evoluciona en un ambiente de estabilidad política, seguridad y confianza.

A Chiapas le toca jugar un doble papel en esta apertura al exterior: por un lado, como GNC que busca reflejar sus objetivos y principios en la comunidad internacional integrándose a asociaciones locales, participando en foros mundiales, haciendo

⁶³Sergio Rodríguez Gelfenstein, *op. cit.*, 2001.

valer su opinión en beneficio de su territorio y trabajando con la contribución y solidaridad de otras naciones para resolver padecimientos ancestrales; y por el otro, tiene la tarea de fortalecer la relación con Centroamérica en términos de amistad y complementariedad. La solución de problemas de contaminación, agua, tránsito de vehículos y personas, contrabando y otras formas de delincuencia obligan a la discusión y búsqueda de soluciones comunes para el bienestar de las respectivas poblaciones. Aunado a esto, el intercambio de expresiones culturales, el fomento del turismo, el comercio y la construcción de rutas de comunicación bajo el principio de la sustentabilidad, constituyen estrategias para fortalecer a la región.

Índice

Presentación	
<i>Sergio Rodríguez Gelfenstein</i>	5
Discurso pronunciado durante la inauguración del XVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales	
<i>Pablo Salazar Mendiguchía</i>	11
Capítulo 1	
El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales	
<i>Roberto Russell</i>	17
Capítulo 2	
La diplomacia parlamentaria en el mundo global	
<i>Fernando Solana</i>	43
Capítulo 3	
La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones	
<i>Francisco Aldecoa Luzarraga</i>	53

Capítulo 4

Las relaciones entre Argentina y Chile:
un caso singular de combinación entre los vínculos
interestatales y la paradiplomacia

Luis Maira 83

Capítulo 5

La paradiplomacia: las relaciones internacionales
del gobierno de Chiapas

Sergio Rodríguez Gelfenstein 115

La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de julio del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-809-7
MAP: 014775-01



La paradiplomacia



9 789707 018099

La idea de que es preciso conducir y gobernar la globalización ha abierto camino a un programa de acción del mundo en desarrollo y actividades coordinadas entre sus líderes. Eso incluye a los jefes de Estado de los países y a los gobernadores de las entidades, llámense estados, departamentos, provincias, municipios o ciudades. En este texto se muestra el acercamiento del estado de Chiapas con los pueblos y gobiernos del orbe para acceder a programas y proyectos de cooperación dirigidos a la lucha contra la pobreza, a favor de la paz, el desarrollo económico y social, así como el fortalecimiento institucional, político y jurídico de la entidad. En México, la Ley sobre la Celebración de Tratados data de 1992 y no ha sido modificada desde entonces. Es necesario, por tanto, buscar la forma de darle a los Estados de la Unión e inclusive a algunos municipios, una base jurídica y regulatoria más amplia y más generosa que les permita impulsar una participación coordinada en el exterior.

Miguel Ángel
Porrúa

Gobierno de
Chiapas
Uno con Todos



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA