

Reflexiones en torno a la paradiplomacia tras cuarenta años de democracia en Argentina

Reflections on Paradiplomacy after forty Years of Democracy in Argentina

Carolina Pesuto

Carolina Pesuto es docente e investigadora en la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: caropesuto@gmail.com

resumen

El presente artículo está destinado a reflexionar sobre cómo el regreso del orden democrático en la década de 1980 y la reforma constitucional de 1994 fueron factores coadyuvantes para el desarrollo de la paradiplomacia en Argentina, también denominada política internacional subnacional. La complejidad y multiplicidad de aristas que ha adquirido el fenómeno de la paradiplomacia, entendida como la subestatalidad en las relaciones internacionales, se describirá en función de cómo los marcos normativos e institucionales contextualizaron y ampliaron las competencias y márgenes de acción de los gobiernos subnacionales hacia la internacionalización.

summary

This article is intended to reflect how the return of the democratic order in the 1980s and the constitutional reform of 1994 were contributing factors for the development of paradiplomacy in Argentina, also called subnational international politics. The complexity and multiplicity of edges that the phenomenon of paradiplomacy has acquired, understood as sub-statehood in international relations, will be described taking into account how the regulatory and institutional frameworks contextualized and expanded the powers and margins of action of subnational governments towards internationalization.

palabras clave

paradiplomacia / democracia / gobierno subnacional

keywords

paradiplomacy / democracy / subnational government

El concepto de política internacional subnacional se encuentra inserto en las líneas de análisis abiertas por los trabajos de Colacrai y Zúbelzú (1994) sobre relaciones exteriores de las provincias argentinas. Luego, estas líneas fueron ahondadas por desarrollos de Maira (2010) y Calvento (2016). En estas obras, el concepto es retomado y reajustado a algunas variantes observadas en los casos de paradiplomacia latinoamericana.

En investigaciones posteriores (Zúbelzú, 2008; Calvento, 2012, 2016 y 2020), se ha desarrollado el concepto de política internacional subnacional (Maira, 2010), definida específicamente como la herramienta de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar su inserción internacional, lo que les permite aprovechar articuladamente las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio, dentro de los marcos que define la política exterior del Estado nacional. Esta categoría es concebida como una política transversal y supone la voluntad política del gobierno local de desempeñarse como actor en las relaciones internacionales.

Los orígenes del concepto se pueden rastrear en las investigaciones del norte global, como las de Duchacek (1984) y Soldatos y Michelmann (1990). En ellas, el fenómeno es denominado *paradiplomacia* y es la denominación que ha tenido mayor alcance y difusión. Es analizado como expresión de la crisis del Estado y la segmentación de la política exterior en países centrales e industrializados con sistemas federales, lo cual destaca la interrelación entre el sistema político doméstico e internacional. La *paradiplomacia*, según Cornago (1999) hace referencia a las relaciones internacionales desarrolladas por los gobiernos no centrales (GNC) de un país –subestatales, regionales o locales– con el fin de promover sus propios intereses (socioeconómicos, culturales o medioambientales). Cada gobierno subestatal se proyecta a través de diversas modalidades (permanentes o *ad hoc*) y realiza una diplomacia de acuerdo a su escala o posibilidades, al considerarse el desarrollo del accionar internacional subnacional dentro de las competencias constitucionales.

En sentido contrario al anterior, el concepto de *protodiplomacia*, precisado por Aldecoa y Keating (1999), describe situaciones de accionar externo subnacional en franca contraposición con el gobierno central y con una historia de reivindicaciones autonomistas e incluso secesionistas, como pueden ser los casos investigados sobre Flandes y Quebec.

Las líneas de investigación que abordan las causas de la internacionalización de gobiernos subnacionales se pueden clasificar desde una doble perspectiva. Por un lado, algunas explicaciones ponen el acento en la dinámica y estructura del sistema internacional, que podría jugar como variable dependiente. Aquí, la globalización y los procesos de integración regional se destacan por su relevancia. Por otro lado, se consideran los análisis y estudios sobre política exterior que hacen hincapié en las estructuras o factores internos que impulsan el accionar internacional de actores subnacionales. En este punto, la forma en que ha sido abordada la paradiplomacia en nuestro país incluye las particularidades que asume el régimen político en general, así como el marco normativo nacional.

Si bien las grandes ciudades latinoamericanas, al igual que algunas argentinas, habían desarrollado vinculaciones con el exterior en base a hermanamientos y

acuerdos bilaterales durante el siglo XX, esta actividad no tuvo la dimensión ni el auge que adquirió a partir de los años ochenta. Las vinculaciones internacionales de GNC en dicho período estuvieron caracterizadas por un limitado desarrollo, muy ligado al fomento de hermanamientos con ciudades europeas. Fundamentalmente, se buscaba potenciar las compatibilidades y oportunidades de la vinculación de tipo socio-cultural e identitario a partir de la inmigración recibida, que constituyó la estructura poblacional del territorio. Este proceso, si bien estuvo permitido y era compatible con los lineamientos de la política exterior nacional, no contaba con un paraguas normativo que diera cuenta de una competencia concurrente entre el nivel nacional y provincial. Un punto de inflexión en el desarrollo de la paradiplomacia en Argentina fue la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y la inclusión en el texto del artículo 124, que otorga a las provincias la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional, dentro de los límites impuestos por el propio marco constitucional. La incorporación de este artículo permitió ampliar las facultades en el ámbito exterior de entidades subnacionales provinciales, al reconocer competencias y posibilitar su internacionalización en una diversidad de temas.

A partir de la ampliación de competencias, las provincias, como entidades subnacionales territoriales, están habilitadas tanto para crear regiones para el desarrollo económico y social como para establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. A su vez, podrán 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. Lo anterior otorga institucionalidad en la conducción de los asuntos externos a los GNC, y fue orientado en el caso argentino hacia el otorgamiento de mayores márgenes de autonomía a sus unidades constitutivas, ya sean provincias o municipios, a partir de reformas constitucionales y sanciones legislativas. Cabe aclarar que no todas las provincias argentinas han reformado su constitución provincial. Dentro de este grupo se encuentra la provincia de Santa Fe. En cambio, la provincia de Entre Ríos ha consagrado en su reforma constitucional el régimen municipal que establece la posibilidad de realizar gestiones en el orden internacional (Ippolito, 2019: 17).

La reforma constitucional implicó para los municipios o ciudades la ampliación de las posibilidades de lograr un nivel de autonomía que les permitiera desarrollar vinculaciones internacionales. En ese sentido, el artículo 123 le concede al poder constituyente provincial la facultad de otorgar capacidad de actuación y gestión política al municipio, al asegurarle su autonomía. La noción de autonomía municipal –ampliamente debatida– permite inferir que les está permitido a los municipios actuar en la esfera internacional bajo la nómina de competencias concurrentes, es decir, aquellas que implican la coincidencia de potestades sobre una misma materia (Costamagna y Foglia, 2017).

Las investigaciones que problematizan la internacionalización de los gobiernos subnacionales como política pública local hacen hincapié en observar la existencia de una estrategia estable e instrumentos institucionales y formales generados a

tal fin en gobiernos subnacionales, sean provincias o municipios. Según Salomón González (2007), solo algunos gobiernos subnacionales despliegan una política internacional subnacional con una estrategia destinada a alcanzar sus objetivos más allá de las fronteras y desarrollan instrumentos y estructuras institucionales para hacerlo, es decir, diseñan e implementan una planificación al respecto. Otros, en cambio, se limitan a una acción exterior reactiva, al contactarse o vincularse con entidades extranjeras, incluso por demandas protocolares o formales, pero sin el respaldo de una estrategia exterior preconcebida, y con poca coordinación entre diferentes niveles de gobierno.

La estructura institucional multinivel en el que se encuentran insertas tanto las provincias como los municipios afecta su potencial de coordinación, así como de inserción internacional. Resulta relevante observar cómo se conectan los distintos niveles y se reconfiguran alianzas y espacios territoriales que incluyen diversas instituciones de orden nacional y subnacional (corredores y consorcios territoriales, regiones interprovinciales, entre otras).

El proceso que se denominó como federalización de la política exterior también se ha amplificado con la consolidación del régimen democrático. Tal como se mencionó, el fortalecimiento de competencias de gobiernos subnacionales a partir de la reforma constitucional incrementó sus facultades y potenció la descentralización de funciones, al generar una nueva institucionalidad a nivel nacional vinculada con la temática. Es así que desde los años noventa se han incorporado nuevos organismos y funciones (Calvento, 2016), entre las que se destaca la asignación de competencias sobre la materia al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería) en su estructura organizativa, con la creación de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, encargada de efectuar la coordinación entre el Ministerio y los organismos y autoridades de los distintos niveles del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales e instituciones intermedias (Colacrai y Zubelzú, 2004). Actualmente, estas acciones son llevadas adelante por la denominada Subsecretaría de Asuntos Nacionales, creada en el año 2019.

El empoderamiento de los gobiernos subnacionales, impulsado en el marco de procesos democráticos por reformas normativas e institucionales, amplió sus competencias y potenció la descentralización, al ser considerados como factores dinamizadores del accionar internacional de gobiernos subnacionales. Asimismo, el auge de la internacionalización de gobiernos subnacionales ha impactado en el estado del conocimiento en el área, donde confluyen las Relaciones Internacionales y otras disciplinas de las ciencias sociales. En este sentido, en los últimos años han proliferado investigaciones de casos en Argentina (Colacrai y Zubelzú, 1994; Calvento, 2016 y 2019; Ippólito, 2019; López y Oddone, 2010; Trebucq y Pizarro, 2017; Juste, 2018; Oddone y Luna Pont, 2019; entre otros), lo que muestra la relevancia y trascendencia que ha logrado la temática. Los casos estudiados para México (Schiavon, 2010) y Brasil (Vigevani y Prado, 2010; Matsumoto, 2011) enriquecen los análisis desde una mirada latinoamericana.

El estudio de la política exterior como nivel de análisis posibilita observar gradualidades y dar cuenta de las sutilezas que reflejan las transformaciones en el sis-

tema político interno y su impacto en lo internacional. También permite analizar la toma de decisiones de la burocracia, las tradiciones, el liderazgo y los ajustes entre lo interno y lo externo. La importancia y actualidad de una mirada honda y crítica sobre la paradiplomacia o política internacional subnacional en Argentina implica considerar aquellos factores internos que fueron coadyuvantes de su desarrollo a nivel nacional. Entre otros, se destacan la consolidación del régimen democrático en los últimos 40 años y la reforma constitucional de 1994, así como los procesos de descentralización y fortalecimiento institucional que trajeron aparejados.

Bibliografía

- Aldecoa, F. y Keating, M. (1999). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres, Reino Unido: Cass.
- Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. [Tesis de Doctorado.] Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Calvento, M. (Comp.) (2016). *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional*. Tandil, Argentina: CEIPIL.
- Calvento, M. (2016). *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional*. Tandil, Argentina: CEIPIL.
- Calvento, M. (Comp.) (2020). *Relaciones internacionales y actores locales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la provincia de Buenos Aires*. Tandil, Argentina: CEIPIL.
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994). *Las provincias y sus relaciones externas: ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial de las relaciones internacionales?* Rosario, Argentina: CERIR.
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: Una lectura desde las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: CARI.
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimension of the Conflict and Cooperation. En M. Keating y F. Aldecoa (Eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign relations of subnational governments* (pp. 40-57). Portland, Estados Unidos: Frank Cass Publishers.
- Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (Comp.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal
- Costamagna, P. y Foglia, M. (Coords.) (2017). *Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios*. Rafaela, Argentina: Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial PRAXIS/ UTN, Facultad regional de Rafaela.
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31.
- Ippólito, D. (2019). *Relaciones internacionales de gobiernos no centrales: diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos, Argentina, período 2008-2015*. [Tesis del Doctorado.] Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Juste, S. (2018). *La gestión transnacional en unidades subestatales de doble periferia de Argentina, Bolivia y Chile a partir de su reconocimiento constitucional. Los casos de Jujuy, Tarija y Tarapacá*. [Tesis Doctoral.] Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- López, M. y Oddone, N. (Coords.) (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, España: UIM.

- Maira, L. (Comp.) (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Matsumoto, C. E. H. (2011). *As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros*. [Tesis de maestría.] Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasil.
- Oddone, N.; Pizarro, L. y Trebucq, F. (2017). *Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia argentina de Córdoba: Diagnóstico y principales desafíos*. Córdoba, Argentina: Secretaría de Investigación, Universidad Siglo XXI.
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales*, 92(29), 1-31. <https://doi.org/10.15359/ri.92-2.4>
- Salomón González, M. (2007). La acción exterior de los Gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. *1º Encontro Nacional de ABRI Política Externa*, pp. 1-17.
- Schiavon, J. (2010). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México. En L. Maira (Comp.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 135-176). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Soldatos, P. y Michelmann, H. (1990). *Federalism and International Relations: The role of subnational units*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Vigevani, T. y Prado, F. B. (2010). Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En L. Maira (Comp.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 177-208). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias; V. Iglesias, V. y G. Zubelzú (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 83-106). Buenos Aires, Argentina: CARI-PNUD.

Carolina Pesuto, "Reflexiones en torno a la paradiplomacia tras cuarenta años de democracia en Argentina". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 27, número especial, julio-diciembre 2023, pp. 153-158.