

**Resignificando los conceptos de “soberanía” y “diplomacia”.
Los gobiernos subnacionales como nuevos actores del sistema internacional.
El desafío de la “micro diplomacia global”**

Resignifying the Concepts of "Sovereignty" and "Diplomacy".
Subnational Governments as New Actors of the International System.
The Challenge of "Micro Global Diplomacy"

Marcelo Juan Zanettini
Universidad de Congreso
Maestría En Estudios Latinoamericanos
FCPyS - UNCuyo

Resumen: El presente trabajo, sostiene que, frente a un proceso histórico de transición hacia un nuevo orden mundial, diferente del orden westfaliano, y cuya característica central es la irrupción de nuevos actores en el sistema internacional, las provincias argentinas tienen por delante, un enorme desafío, en tanto que podrán involucrarse decididamente en procesos de interacción multilateral –sean regionales, hemisféricos o globales– y así posicionarse en el sistema internacional, como actores del mismo, operando en diferentes espacios de acción, de naturaleza transnacional y transgubernamental.

Palabras clave: Gobierno subnacional; Micro diplomacia global; Transgubernamental

Abstract: This paper argues that, compared to a historical process of transition to a new world order, different from the Westphalian order, whose central feature is the emergence of new actors in the international system, the Argentine provinces lies ahead, a huge challenge, while that may be involved strongly in multilateral interaction processes-whether regional, hemispheric or global-and thus positioned in the international system, just as actors operating in different areas of action, transnational and transgovernmental.

Key Words: Subnational Self-Government; Global micro-diplomacy; Transgovernmental

Mundo contemporáneo y “contemporaneidad”

Lo que llamamos genéricamente “mundo contemporáneo” es ese período histórico caracterizado por profundos cambios que ocurrieron a fines del siglo XVIII en la sociedad europea –y que tuvieron también repercusiones en la colonial sociedad americana de aquellos tiempos–. No obstante, en términos de “contemporaneidad”, conviene hacer la siguiente distinción interpretativa:

Por un lado está la perspectiva de la tradición europea continental se considera mundo contemporáneo a lo ocurrido durante los siglos XIX y XX; mientras que para la historiografía anglosajona en general, lo contemporáneo es sólo lo ocurrido a lo largo del siglo XX, particularmente a partir del año 1914, con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto, en términos de “contemporaneidad”, debemos señalar la existencia de dos períodos bien diferenciados.

Por un lado, tendremos el período que se desarrolló a partir de fines del siglo XVIII, hasta comienzos del siglo XX, abarcando los años en que ocurrieron las revoluciones de las trece colonias inglesas en América del norte (1776) y la revolución francesa en 1789, hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial en el año 1914.

Dadas sus características, este período señalado será identificado como el de la conformación o configuración del mundo contemporáneo. Ello nos permite diferenciarlo del otro período, que abarca la totalidad del siglo XX, el cual ha sido identificado como el período de la “contemporaneidad reciente” (Aróstegui et al. 2001).

Ahora bien, está claro que esta “contemporaneidad” ha exhibido cambios y transformaciones tan profundos que nos obliga a plantear –y subrayar– nuevas diferenciaciones. En este sentido, por la magnitud de los cambios, y sobre todo, por el impacto social que han generado –y que siguen generando – bien podemos afirmar que el mundo contemporáneo, aquel que la historiografía en general ubica sus comienzos con la revolución francesa, terminó en la última década del siglo XX, con el desmembramiento del imperio soviético y la caída definitiva del llamado “Sistema bipolar”, o “Sistema de la Guerra Fría”, existente desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

El “sistema internacional”

A propósito del “Sistema bipolar”, detengámonos aquí por un momento, para señalar que en la disciplina de las Relaciones Internacionales, se reconoce desde el siglo XVII en adelante, la ocurrencia de tres sistemas internacionales, en torno a los cuales el mundo se ordenó.

A los efectos del presente trabajo, y para una rápida interpretación, conceptualizaremos al "sistema internacional", simplemente como el escenario en que son configurados los asuntos mundiales, en el marco de una diversidad de relaciones internacionales, operadas a partir de una multiplicidad de interacciones de diferente naturaleza, sean ellas políticas, económicas, sociales, tecnológicas, etc.

Sobre la base de esta conceptualización podemos decir que el primer sistema internacional surgió en el año 1648, en torno de la "Paz de Westfalia", firmada entre Alemania, Francia y Suecia, y que puso fin a la "guerra de los treinta años". A este primer sistema se lo conoce como el "sistema internacional clásico" (Pearson, F. y Rochester M. 1999) y tuvo una vigencia de ciento cuarenta años. Luego, entre los años 1789 y 1945, funcionó un segundo sistema internacional, con una duración similar al primero, unos ciento cincuenta años, identificado como "sistema de transición", dado que mantuvo ciertos rasgos del anterior. Al mismo tiempo, fueron perfilándose algunos elementos que caracterizarían claramente lo que sería luego reconocido como un tercer sistema, con sus particularidades muy bien definidas, aunque en este caso, el mismo sólo duraría cincuenta años, la tercera parte de lo que duraron los otros dos sistemas internacionales.

En efecto, este tercer sistema internacional, el cual, tal como señaláramos anteriormente, fue conocido como "Sistema bipolar", o "Sistema de la Guerra Fría", y que había nacido al terminar la Segunda Guerra Mundial, caducó finalmente con la caída del Muro de Berlín (Alemania oriental) y la disolución de la Unión Soviética, entre los años 1989 y 1991, respectivamente.

Sobre el "Estado-nación" y los "actores" del sistema internacional

Dijimos anteriormente que es a partir del año 1648 en que identificamos el inicio del primer sistema internacional, con el nacimiento del "Estado-nación" como "actor" central del mismo. Cabe señalar que aquel concepto de "Estado-nación", identificaba por entonces a unidades primarias de organización política que contaban con un gobierno central único, el cual ejercía soberanía sobre un territorio por entonces relativamente bien definido, y sobre una población relativamente constante. En otras palabras, aquellas entidades eran soberanas en tanto que el gobierno era la autoridad suprema para decidir dentro de sus fronteras territoriales.

Por su parte, señalemos que el concepto de "actor" en un sistema internacional, refiere a quienes cuentan con capacidad para modificar en alguna medida su dinámica; y siempre promoviendo sus intereses, sea mediante el planteo de demandas o utilizando sus recursos de poder.

Por ser históricamente estas unidades primarias de organización política –y soberanas– los actores del sistema internacional, bien podemos decir que en realidad hubieron básicamente, "relaciones interestatales".

Ahora bien, esto ha sido así a lo largo de los trescientos años en que funcionaron los dos primeros sistemas internacionales, pues cuando estuvo vigente el tercer sistema –el bipolar– comenzaron a operar otros actores, si bien constituidos por los mismos Estados.

Efectivamente, por entonces, se crearon las llamadas “organizaciones internacionales”, que fueron establecidas e integradas por diferentes Estados, con el objeto de desarrollar funciones de interés común, a través de estructuras orgánicas permanentes. Cabe aclarar que en este caso, nos estamos refiriendo sólo a aquellas organizaciones identificadas, por su naturaleza, con el nombre de “intergubernamentales” (OIG).

La experiencia mostró, sin lugar a dudas, que estas organizaciones internacionales modificaron significativamente la estructura del sistema internacional contemporáneo, ejerciendo una influencia relevante en el funcionamiento de los procesos mundiales (y regionales), generando con ello diferentes tipos de multilateralismo.

Nuevo paradigma en gestación

¿Dónde estamos parados hoy, en términos de sistema internacional? Para ensayar una respuesta, lo primero que debemos señalar es que hoy está en proceso de reconfiguración un nuevo sistema, aún en gestación.

Si bien está claro que entre los años 1991 y 2001 hubo una dinámica, lo cierto es que la misma, lo fue en el marco de una situación internacional caracterizada por el abrupto final del sistema bipolar, pero estrictamente hablando, no hemos tenido un sistema internacional en funcionamiento, en los términos planteados anteriormente.

Tal vez –y sólo a efectos didácticos– podríamos reconocer que a partir del año 1991, y hasta la actualidad, hubo lo que podríamos denominar un “sistema contemporáneo en transición”, pero sólo para diferenciarlo de los otros tres; porque si bien se acentuó el multilateralismo regional, como nota distintiva del período, no es menos cierto que los procesos han ido encadenándose en forma desordenada, sin alcanzar todavía el estatus de sistema ordenado y donde, si algo lo ha caracterizado ha sido precisamente la heterogeneidad.

Ahora bien, entendemos que es a partir del año 2001 en que puede observarse con más claridad, la aparición de nuevos y sofisticados elementos, en términos de una mayor profundización en la complejidad del sistema internacional, pero particularmente, con proyecciones de operatividad sistémica. Todo esto, más allá del significado –y de las implicancias– que tuvo en lo político y en lo estratégico-militar, el atentado del 11 de septiembre en los Estados Unidos.

En otras palabras, lo que queremos destacar es una creciente difusión del poder y una mayor flexibilidad en las alianzas. Todo en el marco de un proceso de interdependencia cada vez más complejo, asociado a su vez con una agenda de nuevas y más amplias preocupaciones, por ejemplo, en materia de ecología, de migraciones; de economía.

Al mismo tiempo debemos subrayar el impacto y las consecuencias de la llamada "Revolución Científico-Técnica", en términos de desafíos civilizatorios (Argumedo, A. 2006). Tanto que hoy por hoy debemos dar por concluido definitivamente aquel ciclo que se inició históricamente en el año 1789 con la Revolución Francesa, y que dio lugar a lo que identificamos como el inicio de la "contemporaneidad".

En suma, este progresivo cambio de paradigma en el sistema internacional, tiene que ver fundamentalmente –y ya desde la última década del siglo XX– con la presencia creciente de nuevos actores, lo que se hace más relevante en los comienzos del siglo XXI.

Recordemos que durante la vigencia del primer sistema internacional (1648-1789) hubo pocos actores relevantes –Inglaterra y Francia principalmente– mientras que durante el segundo (1789-1945), como consecuencia de procesos de nacionalismo crecientes, se observó la aparición de nuevos actores. Luego, durante la vigencia del tercer sistema –el sistema bipolar– la dinámica se movió en torno de dos bloques, ambos relativamente rígidos y de ideologías competitivas, más la presencia adicional de nuevos actores, como fueron las organizaciones intergubernamentales que señalamos anteriormente. En la actualidad, además de nuevos actores estatales, adquieren cada vez mayor relevancia, actores de naturaleza "no estatal".

En efecto, hay nuevas organizaciones internacionales no estatales que están operando en esta transición hacia un nuevo orden mundial, y que cuentan con mucho poder, tanto que buena parte de ellas disponen de cuantiosos presupuestos operativos, algunos incluso superiores al PBI de numerosos países, y por ello mismo, con capacidad de influir decisivamente. Se trata pues de las "organizaciones internacionales transnacionales", siendo las más representativas las llamadas "organizaciones no gubernamentales" (ONG) – ahora identificadas como "organizaciones de la sociedad civil"(OSC)– y las conocidas "corporaciones multinacionales" (CMN).

Sin embargo, cabe aclarar que, no obstante observarse esta creciente presencia e influencia de estos nuevos actores internacionales, el Estado tradicional – el histórico "Estado-nación" que naciera en 1648– sigue siendo aun hoy, en el contexto de estos profundos cambios, los principales actores del sistema internacional, los más relevantes.

Ahora bien, en este contexto de cambios, no es menos cierto que este actor tradicional, hoy está siendo afectado por una diversidad de desafíos de naturaleza

global. Citemos por ejemplo la creciente presencia y desarrollo de un nuevo actor estatal, el "Estado-región", aun en proceso de configuración. El "Estado-región" se constituye por un conjunto de Estados de un área geográfica, que mantienen entre ellos un alto grado de interacción –en comparación con las interacciones extrarregionales– y que comparten una serie de preocupaciones comunes, al mismo tiempo que pueden cooperar entre sí, a través de un conjunto de organizaciones con un número de miembros limitado (Held, D. 1997).

En otras palabras, el Estado clásico, actor soberano y autónomo por excelencia en el marco de las relaciones internacionales de los últimos tres siglos, enfrenta hoy una serie de cuestionamientos generados en su estructura decisonal, pero particularmente, en términos de soberanía, en tanto que, por un lado, se advierten presiones desde arriba, con cuestionamientos provenientes de instituciones supranacionales; y por otro lado, presiones desde abajo, cuando deben enfrentar reclamos localistas en el marco de los procesos de integración.

Señalemos a propósito que, si bien el caso de la Unión Europea es el más elocuente ejemplo de un "Estado-región", resulta interesante también observar los procesos que en Sudamérica están siendo impulsados a través del MERCOSUR y particularmente en estos últimos tiempos, por la UNASUR; dicho esto incluso más allá de las negativas experiencias históricas en la región acerca de varios intentos fallidos de integración.

En efecto, recordemos que la construcción de la "unidad continental" en Sudamérica, ha estado presente desde los orígenes de los procesos independentistas, cuando promediando el siglo XIX se hicieron esfuerzos por alcanzar una confederación más amplia, que aglutinara a las nuevas naciones surgidas tras el fin del imperio español.

Está claro que hoy tenemos otro contexto, y que si bien aquel ideal bolivariano que buscaba una "nación de repúblicas", o el ideal artiguista de una "confederación de los pueblos libres" finalmente no fue posible –entre otros factores, por las enormes distancias geográficas y por persistentes desinteligencias políticas, pero sobre todo, por una perniciosa influencia de las grandes potencias hegemónicas de entonces, que buscaban, con la división de la región, tener Estados más controlados– no es menos cierto que la voluntad integradora ha estado presente en diferentes oportunidades a lo largo de los últimos sesenta años, y sobre todo, reimpulsada en la actualidad (Zanettini, M. 2006).

En torno de estas experiencias, podemos citar como ejemplos, los procesos de integración de la Argentina con Brasil y Chile ("ABC", 1951); o la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960); el "Pacto Andino", en el año 1969, hoy denominado Comunidad Andina de Naciones; o la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980); y los ya mencionados procesos del MERCOSUR, iniciado en el año 1985 con la "Declaración de Iguazú", y el más

reciente de la UNASUR, que fuera originalmente la Comunidad Sudamericana de Naciones, en el año 2004.

Decíamos que hay en la actualidad, un nuevo impulso hacia la integración; y ello es claramente perceptible por ejemplo, al observar una creciente y sostenida voluntad de cooperación entre los países vecinos; también en el desarrollo de una diversidad de acuerdos comerciales; en suma, en una mayor y fructífera comunicación entre los pueblos, favorecido todo ello, claro está, en un decidido debilitamiento de las tradicionales hipótesis de conflicto. En este sentido, hoy es posible advertir, en términos de "soberanía e identidad", que las fronteras se "desmitifican", y se hacen "más porosas y menos significativas" (Rosenau, J. 1995).

A propósito, nos parece interesante citar aquí un dato más que significativo: hace apenas cien años atrás, en el año 1903, todos los países en América del Sur tenían tratados comerciales con Estados Unidos, con Inglaterra, con Francia y con Alemania, pero ninguno con sus vecinos (Morales, H. 2008).

En suma, y para sintetizar lo que en general estamos viendo hoy como parte de la conformación de un nuevo paradigma de sistema internacional, podemos destacar que este proceso –además de la aparición de nuevos actores no estatales– tiene que ver también con una importancia creciente de la regiones, y consecuentemente con ello, con la formación de bloques regionales, los cuales se estructuran en torno de nuevos y variados esquemas político-institucionales, sobre la base de una diferente jerarquización espacial, tanto de carácter económico como político y cultural.

Al mismo tiempo, debemos señalar que el proceso está exhibiendo una fuerte reconfiguración en las relaciones del poder mundial, ello a partir del surgimiento y la presencia cada vez más significativa de nuevos polos de poder, como son los casos de Brasil, Rusia, India y China, identificados como el grupo BRIC.

Finalmente, en este contexto de cambios profundos, hay que señalar otra marcada tendencia de carácter global, que presiona fuertemente en esta reconfiguración de un nuevo paradigma de relaciones internacionales, incluso con impactos decisivos en el funcionamiento del sistema internacional. Nos referimos a la creciente presencia –e influencia– del poder de las ciudades, tanto que numerosos especialistas se preguntan hoy si este fenómeno no está siendo acompañado en forma simultánea, con una persistente y sostenida disminución del poder de los Estados nacionales.

A propósito mencionamos aquí los aportes que sobre el particular ha hecho el politólogo de origen indio Parag Khanna, cuando se refiere a las "megalópolis" (Khanna, P. 2010). Sostiene el autor que en la actualidad, con más de la mitad de la población mundial viviendo en las ciudades, el 30 % de la economía mundial –y de casi toda su innovación– es generado por apenas cien (100) ciudades, siendo ellas los verdaderos motores de la globalización actual.

Observa también que solamente la economía de la ciudad de Nueva York, es mayor que la suma de las economías de cuarenta y seis (46) naciones subsaharianas; o que Hong Kong recibe anualmente más turistas que toda la India, para afirmar luego que

“el siglo XXI no será dominado por Estados Unidos o China, Brasil o la India, sino por las ciudades. En una era que aparece cada vez más inmanejable, las ciudades –y no los Estados– se están convirtiendo en las islas administrativas sobre las que se construirá el futuro orden mundial. Este nuevo mundo no es – y no será– tanto una aldea global, como una red de aldeas distintas” (Khanna, P. 2010).

Resignificando los conceptos de “soberanía” y “diplomacia”

Desde el siglo XXI, si miramos hacia atrás en el tiempo, podremos advertir que en el pasado, los Estados ejercían soberanía dentro de los límites de sus fronteras geográficas que bien podríamos calificar como “absoluta”.

En efecto, aquel “Estado-nación” que nació a fines del siglo XVII, frente a una eventual –e incluso ligera– intromisión de otro Estado en sus asuntos internos, podía generar una reacción de tal magnitud, que “Estado intruso” podía llegar a ser percibido como una “amenaza externa”, y por lo tanto, ser considerado “potencial enemigo”. Desde entonces, el sentido de la soberanía ha cambiado tanto que hasta ha modificado significativamente los requerimientos de la tradicional diplomacia. Es que luego de dos guerras mundiales, esta visión de soberanía absoluta ha ido mutando hacia percepciones sustancialmente diferentes.

Después de 1945 hubo una proliferación de organizaciones internacionales, las cuales han desarrollado, en torno al concepto de la interdependencia, y a través de instituciones con estructuras organizacionales permanentes y profesionalizadas, fuertes lazos y sofisticadas interacciones de cooperación. Podemos citar instituciones como la ONU; la Comunidad Económica Europea (hoy UE); la Organización Mundial de Comercio (antes el GATT); el Banco Mundial; etc., que han servido para crear foros donde se debate una diversidad de temáticas que permiten atender intereses políticos, económicos, comerciales, de las naciones del mundo.

Ahora bien, en torno de esta inmensa red de acuerdos, es de enorme importancia advertir que simultáneamente, fue plasmándose una revisión de la práctica de la soberanía, en tanto que, muchas decisiones que antes se tomaban estrictamente en el ámbito de cada uno de los Estados, fueron entonces determinadas por nuevos factores externos, por lo que en la práctica, implicó renunciaciones parciales al tradicional ejercicio de soberanía. Incluso en ese nuevo contexto, también se apreció que la tarea diplomática se había modificado sustancialmente.

Un caso claro de cesión parcial de soberanía se ha dado en el ámbito de la defensa, donde el objetivo de lograr ciertos estándares en materia de seguridad, impuso la necesidad de acciones colectivas, con la intervención de fuerzas armadas de otros Estados en territorio propio. La OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) es un buen ejemplo de ello: los Estados miembros aceptaron en determinadas circunstancias, renunciar a sus derechos soberanos.

Otro ejemplo de renuncias al poder soberano se ha manifestado en el ámbito de la OMC (Organización Mundial de Comercio), donde los países miembros han aceptado someterse a sus normativas y resignar así parte de su soberanía económica y comercial.

Se trata, en suma, de cambios que orientan una reconfiguración del orden mundial vigente, donde además de la transnacionalización de las relaciones se advierte la unificación del campo político-diplomático-económico (Del Arenal, C. 1993). También resulta interesante el enfoque del profesor canadiense Ivo Duchacek, cuando habla de "soberanía perforada", en el sentido de la presencia de diferentes instancias de autoridad pública, en donde la tradicional soberanía del Estado-Nación se ve progresivamente amenazada por la presencia de una diversidad de poderes, de naturaleza económica, política, burocrática, etc. (Duchacek, Ivo. 1984).

Por otra parte, de acuerdo con el politólogo indio Parag Khanna, que antes citáramos, surge la inquietud de pensar si el nuevo prerrequisito para participar en la diplomacia global es la soberanía o el poderío económico del Estado. Ciertamente ambas, porque mientras la soberanía cambia y en ocasiones se erosiona, al mismo tiempo las ciudades compiten fuertemente entre sí por la influencia global, conjuntamente con los Estados.

Un ejemplo de ello es advertir cómo diferentes ciudades chinas –observa el autor– van dejando de lado a Pekín, para actuar decididamente por su cuenta, al enviar delegados en masa a diferentes conferencias y ferias en todo el mundo, allí donde se den posibilidades para atraer inversiones extranjeras (Khanna, P. 2010).

De modo que en este nuevo escenario internacional en proceso de reconfiguración, se puede apreciar, además de la presencia de la dimensión "supranacional", diferentes procesos con autonomías crecientes de los Estados subnacionales; y también de grandes metrópolis, todos con fuertes protagonismos, con iniciativas propias, e incluso relativamente independientes –o decididamente autónomas de los Estados nacionales– y todos involucrándose en procesos multidireccionales.

En suma, hoy por hoy, ni la política de equilibrio de potencias que observábamos en el siglo XIX, ni los bloques de poder vigentes en el siglo XX, sirven ya para interpretar este nuevo mundo, en el que las ciudades están operando como imanes de las economías, innovando incluso en materia política y asumiendo decididamente cada vez más, sus actividades diplomáticas (Khanna, P. 2010).

En otras palabras, podemos decir que las decisiones políticas de cada Estado-nación, tomadas dentro de sus jurisdicciones, y que eran de exclusiva incumbencia de los gobiernos de cada Estado soberano, no son hoy las únicas fuentes que ejercen influencia sobre la vida de sus ciudadanos; ni las ejercen sólo sobre ellos.

Pensemos por ejemplo, en este contexto de interconexiones nacionales, regionales y globales, cómo actuar cuando deben tomarse decisiones relativas a problemas tales como el uso de recursos no renovables, el impacto ambiental, la propagación de enfermedades, las amenazas de un terrorismo globalizado, el narcotráfico, etc. En efecto, ¿De quién se requiere el consentimiento? ¿Ante quiénes deben justificarse esas decisiones? ¿Ante quiénes son responsables y deben por lo tanto rendir cuentas de esos actos? Porque no olvidemos que muchas decisiones de gobiernos soberanos en temas que involucran los límites de sus territorios, afectan hoy, indefectiblemente también, a los ciudadanos de otros países.

Los gobiernos subnacionales como nuevos actores del sistema internacional

Las provincias argentinas, en general, vienen desarrollando desde hace varios años, una diversidad de actividades en materia internacional. En el caso de la Provincia de Mendoza, en particular desde la creación de la Agencia "Pro Mendoza", cuyas actividades estuvieron orientadas principalmente a la promoción de sus exportaciones, debe destacarse que es reconocida hoy, como una de las provincias más activas en el país, en materia de relaciones internacionales.

Por cierto, no debe confundirse aquí la temática de las "relaciones internacionales" con aquellas inherentes a las "relaciones exteriores". En efecto, el gobierno federal es quien tiene en forma exclusiva –y monopólica– la atribución del manejo de la política exterior de la Argentina; vale decir, el gobierno nacional es quien decide sobre las relaciones exteriores del país. Pero al mismo tiempo, las provincias pueden promover sus propios intereses en el exterior, estando sólo limitadas en su accionar a que esas gestiones no comprometan cuestiones que tengan que ver con los intereses nacionales, contemplados, como señalamos, en el diseño y ejecución de la política exterior del país.

En otras palabras, cuando hablamos de promover por parte de las provincias, sus intereses en el exterior, estamos diciendo que ellas pueden desarrollar una diversidad de actividades que van mucho más allá de lo que históricamente han hecho en materia de internacionalización, como ha sido la gestión de financiamiento externo o la promoción de sus exportaciones. Concretamente, estamos refiriéndonos a que pueden incursionar en temáticas vinculadas a la integración fronteriza, a las inversiones, los diseños institucionales, infraestructura, transporte, recursos naturales, cooperación técnica, científica y cultural, turismo, seguridad, medio-ambiente, migraciones, etc.

Recordemos, a propósito del nuevo encuadre jurídico que les permite operar internacionalmente, que el mismo surge de la última reforma de la Constitución Nacional, en el año 1994, cuando expresamente queda establecido en su artículo 124° que

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Esto significa entonces que, en un marco de creciente profundización de la globalización, y de dinamismo en los procesos de integración regional, los gobiernos subnacionales se encuentran en posición de interactuar en forma directa con otros Estados nacionales; o con otras unidades políticas de esos Estados; o con unidades multilaterales, etc., a fin de impulsar sus propios proyectos de crecimiento y desarrollo. De ahí entonces que pueda advertirse un enorme potencial para que las provincias adquieran un nuevo estatus en la dinámica y funcionamiento del tradicional sistema internacional de naciones, pudiendo desarrollar en el mismo, sus propias estrategias de inserción internacional, al margen incluso de aquellas que el Estado nacional eventualmente lleve adelante en beneficio de todas las provincias.

En relación con este nuevo fenómeno de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, el ex embajador de Chile en la Argentina, Luis Maira, ha estudiado detenidamente diferentes casos de gobiernos no centrales, sean ellos Estados, Comunidades Autónomas, Provincias o Regiones (Maira, L. 2010).

Así pues, además de estudiar casos de México y Brasil –y particularmente la situación en la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, donde señala que fracasaron las políticas de integración– aborda detalladamente la experiencia de enorme relevancia que significa el proceso de integración entre nuestro país y Chile, con avances significativos en zonas de frontera, que se multiplicaron a partir del Tratado de Paz del año 1984.

En este sentido, queremos subrayar particularmente que el proceso de integración entre la Argentina y Chile, constituye hoy en toda América latina, el caso más avanzado de integración entre dos países, atento a las características que el proceso mismo tiene en su desarrollo. Recordemos sobre el particular, que estamos hablando de las relaciones entre dos países que comparten la tercera frontera más extensa del mundo (5.500 km. de largo).

Se trata éste –sin dudas– de un proceso, si bien altamente complejo, ciertamente emblemático; de ahí que el autor rescate particularmente de esta experiencia, la actividad de los Comités de Integración, antes llamados Comités de Frontera (Maira, L. 2010).

Efectivamente, el autor señala que estos comités de integración, han sido una importante creación institucional, en la que trabajan tanto los gobiernos regionales como la sociedad civil de las provincias argentinas y las regiones chilenas. De hecho, muchos de nosotros, desde diversos ámbitos laborales y por diferentes circunstancias de trabajo, hemos participado en alguna oportunidad, de algunas de las numerosas reuniones que hasta el momento se han realizado. Las más recientes fueron precisamente las que se hicieron el pasado 21 y 22 de Octubre de 2010 en la Provincia de Mendoza y en la semana siguiente en Chile.

Finalmente, y antes de abordar el último punto de este trabajo, queremos señalar que, no obstante la existencia y presencia cada vez más relevante de todos estos nuevos actores en el sistema internacional, todavía hoy, las “naciones-Estado” siguen siendo la forma de organización política más relevante en el sistema internacional, y es en ellas donde –al menos por ahora, y pensamos que durante buena parte del siglo XXI– seguirá asentándose la concepción real del “principio de autoridad” en el mundo entero.

El desafío de la “micro diplomacia global”

La Paz de Westfalia impuso un orden mundial en el que el “Estado-nación” era el único actor en lo que se había configurado como un sistema internacional de naciones. Más acá en el tiempo, luego del fin de la “Guerra Fría”, el sistema internacional bipolar que hasta entonces estuvo vigente, dio paso a cambios sustanciales con el surgimiento de nuevos actores estatales, “no estatales” y “transnacionales”.

En efecto, los cambios en la ecuación Este/Oeste, en términos de rivalidad ideológica que los había enfrentado durante cincuenta años, más la creciente influencia de una avasallante “revolución científico-técnica”, sirvieron de marco para comenzar a percibir cada vez más nítidamente, el desarrollo de procesos más complejos de interdependencia y mundialización. Ahora bien, curiosamente, una de las notas distintivas en este proceso de cambios, fue el resurgimiento de antiguos nacionalismos; el planteo de autonomismos y también el desarrollo de fuertes localismos. En otras palabras, la mundialización había traído también consigo el fenómeno de la localización. Indudablemente, el resurgimiento y fortalecimiento de los localismos fue un efecto inesperado, en tanto que “todo hacía suponer que esta impronta, iba a pulverizar lo local a través de la irrupción del modelo tecno económico y mediante la universalización de los mercados” (Miranda, R. 2005).

Así pues, en esta interdependencia de lo universal con lo particular; en esta disputa entre lo global y lo local, Habibul Khondker planteó la existencia de un proceso gemelo de "macro-localización" y de "micro-globalización", expresando con ello tanto la dinámica de una expansión de los límites locales como en forma simultánea, el desarrollo de prácticas locales, en un contexto de globalización, respectivamente (Khondker, H. 2004).

En términos prácticos, digamos que cuando pensamos acerca de la gestión externa de los gobiernos subnacionales, debemos pensar, a partir de las necesidades locales, las oportunidades que se pueden generar a nivel global. En otras palabras, se trata de "pensar glocalmente", en tanto que ello nos permitirá advertir la vinculación entre lo global –como una mirada abarcativa– y lo local, como condición *sine qua non* para dar aquellas respuestas específicas e inherentes a la naturaleza de las demandas del propio territorio.

En este sentido, está claro que los gobiernos locales subnacionales, en el marco de las políticas públicas macroeconómicas, y en relación a aquellas de integración continental que definan los gobiernos nacionales, no deben actuar como meros observadores pasivos de ellas, asumiendo los beneficios pero también sus costos. Al contrario, entendemos que los gobiernos subnacionales deben tener un fuerte protagonismo en ese tipo de decisiones que toman los gobiernos centrales, porque en ellas, muchas veces, están involucrados sus propios intereses, económicos, políticos, ambientales.

A propósito, nos parece interesante rescatar aquí otro aporte del profesor Ivo Duchacek que hace en la obra antes citada, cuando señala que en un mundo cada vez más interdependiente, con la participación creciente de "Estados subnacionales", aparece la figura del "actor multivocal", refiriéndose con ello a la presencia de una diversidad de voces en el Estado tradicional.

Para terminar digamos que, en el marco de la temática que estamos tratando, existe en la disciplina, una variedad de términos que sirven para identificar las acciones externas de estos nuevos actores internacionales. Entre ellos, el más utilizado en la bibliografía es el de "paradiplomacia".

En principio, se trata de un término polisémico, surgido como réplica en la década del ochenta, en el marco de los debates académicos entre Panayotis Soldatos –profesor de origen vasco– y el profesor Ivo Duchacek, de Canadá, que había desarrollado previamente el neologismo "micro diplomacia", para referirse a una micro diplomacia regional, respecto de las relaciones internacionales regionales transfronterizas que se realizaban conjuntamente entre Estados federados pertenecientes a Estados federales norteamericanos, diferentes pero vecinos, tales como los Estados Unidos y Canadá, o los Estados Unidos y México (Aguirre Zabala, I. 2000).

Está claro que ambos términos no expresan estrictamente lo mismo, pero ambos se refieren a las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales (o gobiernos "subnacionales"; "regionales" o "locales"), con el fin de promover sus propios intereses.

A los efectos del presente trabajo, hemos optado por utilizar el término "micro diplomacia global", simplemente porque nos parece más accesible y comprensible en términos de significados, para quienes no trabajan esta temática en forma habitual.

En síntesis, en un contexto general de internacionalización como el que hemos descripto a lo largo del presente trabajo, consideramos que los gobiernos subnacionales, en tanto que unidades jurídico-políticas diferenciadas del Estado-Nación, deberán plantearse como desafío –en el marco del paradigma de la "Interdependencia compleja"– un ejercicio profesionalizado de sus actividades diplomáticas, las cuales, a diferencia de la diplomacia tradicional, operarán en este caso, al nivel de una "micro diplomacia global". Y en este sentido, los gobiernos subnacionales, al definir sus políticas y estrategias en materia internacional, se encontrarán con que algunas podrán ser concurrentes con la Nación y otras no, aunque siempre respetando las limitaciones impuestas por el artículo 124º de la Constitución Nacional.

En otras palabras, está claro que, partiendo de un proceso de descentralización del poder, las provincias tienen hoy, la enorme oportunidad de operar a favor de sus propios intereses, a través de las fronteras estatales nacionales, en torno a una dinámica particularmente caracterizada por interacciones de naturaleza transgubernamental.

Bibliografía

Aguirre Zabala, Iñaki. 2000. Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons

Argumedo, Alcira. 2006. Los silencios y las voces en América Latina. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Social.

Aróstegui, Julio., Buchrucker, Cristian. y Saborido, Jorge. 2001. El mundo contemporáneo: historia y problemas. Buenos Aires/Barcelona: Biblos / Crítica.

Del Arenal, Celestino. 1993. El Nuevo Escenario Mundial y la Teoría de las Relaciones Internacionales. Hacia un nuevo orden internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M Díez de Velasco. Madrid: Tecnos.

- Duchacek, Ivo. 1984. The International Dimension of Subnational Self-Government. Publius: The Journal of Federalism
- Held, David. 1997. La democracia y el orden global - Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona, Buenos Aires: Paidós
- Khanna, Parag. 2010. La era de las megalópolis ha comenzado. Foreign Policy; Diario La Nación; Suplemento Enfoques; 05 de septiembre de 2010
- Khondker, Habibul. 2004. Glocalization as Globalization: Evolution of Sociological Concept. Bangladesh e-Journal of Sociology, Vol. 1, N. 2.
- Maira, Luis. 2010. La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: del Zorzal.
- Miranda, Roberto. 2005. Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata.
- Morales, Héctor Oscar. 2008. El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional. Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur. Buenos Aires: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales – y CEBRI, Centro Brasileiro de Relações Internacionais.
- Pearson, Frederic y Rochester, Martin. 1999. Relaciones internacionales, Situación global en el siglo XXI. 4ª edición. Bogotá: Mc Graw Hill.
- Rosenau, James. 1995. Globalización localizante: las nuevas dimensiones de la seguridad. Caracas: Diálogos y Seguridad, nº 2.
- Zanettini, Marcelo. 2006. El ambiente supra-estatal. Mimeo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.