

X CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIA POLITICA ALACIP “NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER Y DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA”

POLITICAS DE RELACIONES INTERNACIONALES ANIVEL DE GOBIERNO LOCAL

Por Juan Pablo Itoiz

Licenciado en Ciencia Política

juanpabloitoiz@unnoba.edu.ar

Universidad Nacional del Noroeste de Buenos Aires, Argentina

Eje Temático: Economía Política, Política Internacional y Relaciones Internacionales

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019"

Resumen:

El presente trabajo pretende ofrecer una mirada acerca de una nueva disciplina que ha ido tomando fuerza en los últimos años, dentro de las Relaciones Internacionales.

Definida como *paradiplomacia*, esta variante se destaca por la intención de ofrecer un aporte al estudio del fenómeno de las relaciones internacionales a nivel sub-nacional, que vino a cuestionar la concepción clásica del Estado – nación como actor único del escenario internacional.

En la actualidad, se han evidenciado una serie de transformaciones de las estructuras políticas, que han modificado la escena, permitiendo la emergencia de nuevos jugadores, en un contexto cada vez más complejo.

Estas recientes condiciones han favorecido la necesidad de que provincias, regiones y ciudades comiencen a incursionar en las relaciones internacionales, motivadas por diversas cuestiones. Por un lado, la incapacidad de los gobiernos centrales para resolver los problemas locales y por otro, las necesidades y demandas domésticas, ya sea políticas, económicas, sociales o culturales que los han llevado a irrumpir en el plano mundial, generando una transformación de la estructura tradicional de la escena internacional.

A su vez, siguiendo algunas de las categorías de estudio de la paradiplomacia, intentare presentar el caso de la Municipalidad de Junín, en Argentina, de acuerdo a los criterios sostenidos en los incentivos de la economía política internacional de la paradiplomacia.

Desarrollo:

A pesar de la relativa juventud de las Relaciones Internacionales como disciplina científica, su institucionalización ha sido veloz, caracterizándose por su flexibilidad y su capacidad para intervenir cada vez más certeramente en el debate acerca de las ciencias sociales.

Las Relaciones Internacionales, han ido descubriendo, virtud del estudio y la dedicación de sus investigadores, diversas aristas temáticas que hacen a la discusión de los especialistas.

Por eso, las Relaciones Internacionales son una disciplina que, tiene su génesis en la Ciencia Política, pero que en la segunda mitad del Siglo XX, luego de la de la Segunda Guerra Mundial logró delimitar su objeto de estudio y enunciar algunas teorías propias.

Teniendo en cuenta esta somera enunciación de los comienzos de las relaciones internacionales como ciencia, la *paradiplomacia* como parte de los temas a los cuales se dedica, ha generado el interés de los científicos y que ha generado una profusa producción científica, con definiciones y posturas de pensamiento, que tienen diversas visiones sobre este fenómeno.

Así es, que la paradiplomacia se encuentra en un estado incipiente, y no ha logrado aún, una definición unívoca del término en el marco de las relaciones internacionales.

Este novedoso tema, como he mencionado, permite que diferentes estudiosos expresen sus conceptualizaciones al respecto, generando ambigüedad, pero también un notable interés en torno a ella.

Debo señalar, que gran parte de la teoría, se refiere a la paradiplomacia, lo hace en base a una estructura gubernamental que parte del Estado – nación como eje de las relaciones internacionales y toma a los gobiernos subnacionales como las unidades de acción de esta disciplina.

Entonces, nos encontramos con numerosas definiciones del tema, como por ejemplo la conceptualización de la paradiplomacia surgida en la década de 1980, a partir de los estudios y análisis de Ducachek¹ y Soldatos² donde se planteó como disparador del debate y del intercambio de ideas en la Ciencia Política y en las Relaciones Internacionales.

Cornago Prieto la describe como “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas y públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”³

Stefan Wolff considera a la paradiplomacia como “... una especie de capacidad para la política exterior de entidades subnacionales y su participación con independencia de sus Estados metropolitanos en la arena internacional, en busca de sus propios y específicos intereses nacionales...”⁴

Por su parte Martins Senhoras sostiene que en la paradiplomacia confluyen diferentes

¹ Ducachek, Ivo “The international dimension of subnational Self-government”. Publius. The Journal of federalism, vol. 14, n. 4, otoño 1984

² Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis “Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units”, eds. Oxford: Clarendon Press, 1990

³ Cornago Prieto Noé, “Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación”, en Aldecoa y Keating, “Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones”, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2000.

⁴ Zeraoui Zidane, “Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones”, México, Montiel & Soriano, 2009.

actores, no solo organismos gubernamentales, en lo que llama “procesos de extroversión de actores subnacionales como Estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales”.⁵

Hocking utiliza el término asignándole una mayor complejidad, debido a los múltiples niveles que intervienen, señalando que la actividad diplomática de los gobiernos centrales y sus unidades subestatales son parte de un mismo proceso, una red, mutante en una realidad cambiante. Sostiene que “la paradiplomacia internacional no se considera como un proceso separado, regido por guardianes indiscutibles, sino como una red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que interactuarán de distintas maneras dependiendo del tema, de sus intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel”.⁶

Con los autores expuestos en sus definiciones, que son solo algunos, de manera poco exhaustiva, las diversas consideraciones que giran alrededor del fenómeno de la paradiplomacia se destacan por aportar matices y puntos de vista que se dan en torno a la pluralidad o no de sujetos, a las acciones y a la mayor o menor independencia en su trabajo.

Es así como la paradiplomacia asoma en la ciencia como una nueva especialidad, que con el correr de los años ha ido consolidándose y expandiéndose. Especialidad de un sector, el de los gobiernos subnacionales, distinguiéndola de la diplomacia normal o tradicional, que representa a la unidad territorial como un todo.

Hechas estas aclaraciones al respecto, considero que la incorporación de los gobiernos sub-nacionales a la política internacional, constituye un punto disruptivo en la historia de las relaciones internacionales, signada por la supremacía exclusiva de los Estados nacionales en el escenario internacional.

Melissen sostiene que “la práctica diplomática hoy en día no solo tiene que ver con las transformaciones de las relaciones entre Estados, sino que progresivamente también necesita tomar en cuenta la condición cambiante de las relaciones transnacionales en su conjunto”.⁷

Así las cosas, podemos ver que en todos los continentes; las regiones, los estados subnacionales y los municipios han desarrollado políticas internacionales basadas en diversos objetivos y motivaciones, como por ejemplo asuntos culturales, económicos, políticos, migratorios, fronterizos, vinculados al desarrollo económico y hasta de seguridad, generando un conjunto de acciones y actividades, que la teoría definió como paradiplomacia.

La práctica paradiplomática no está todavía del todo institucionalizada, y es poco abordada aún en los estudios de las Relaciones Internacionales.

En las Relaciones Internacionales clásicas, la acción paradiplomática está a menudo menospreciada ya que no se considera a las entidades sub-nacionales como actores internacionales. Esta idea viene del enfoque realista, hegemónico durante décadas en la teoría de las Relaciones Internacionales y que afirma que los Estados son los únicos o, por lo menos, los más relevantes actores internacionales.

⁵ Senhoras, Martins, “Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades”, Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. EGAL. Universidad de la República. Montevideo, 2009.

⁶ Hocking Brian, “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Aldecoa y Keating “Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones”, Madrid, Marcial Pons, 2000.

⁷ Melissen, Jan, “The new public diplomacy: soft power in international relations”, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

Sin embargo, el desarrollo de las acciones paradiplomáticas ya no puede ser menospreciado ya que están cada vez más presentes en la escena internacional.⁸

En el final del siglo XX se producen dos hechos determinantes para las relaciones internacionales. Por un lado, la culminación de la Guerra Fría y la desaparición del enfrentamiento Este – Oeste, con la caída de la Unión Soviética.

Por otro lado, la globalización y la transformación de la economía fomentaron una dinámica de integración y de interdependencia de la manera en la que la expresaron Keohane y Nye, precursores de la teoría de la interdependencia, dándole una creciente importancia a la participación de actores no gubernamentales en un sistema cada vez más complejo, donde las relaciones ya no se dan sólo entre Estados, sino que también se suman al juego una serie de diversos actores que empiezan a tener un rol cada vez más preponderante.⁹

James Rosenau sostiene, “que en un mundo tan rápidamente cambiante y cada vez más interdependiente, la separación entre lo nacional y lo internacional es problemático... Los asuntos internos y externos deben formar una red que no puede desatarse, y es necesario tratarlos como urgentes en este tiempo de transformación. Debemos concluir que no podemos tratar lo interno y lo externo como cuestiones separadas porque confundiría el entendimiento de los asuntos mundiales”.¹⁰

Este espacio transnacional también vio surgir un nuevo ámbito de acción para las relaciones internacionales, ligado al proceso de interdependencia, al fin de la Guerra Fría y a la crisis del Estado – nación.

Este nuevo espacio posibilita el posicionamiento de los gobiernos sub-nacionales (regiones, municipios, provincias, etc.) que comienzan a explorar la arena internacional desarrollando estrategias políticas, económicas y culturales.

La participación de los gobiernos locales en el escenario internacional ha significado un desafío para la teoría de las Relaciones Internacionales.

Este contexto favoreció la aparición en la escena internacional de nuevos actores, poniendo en discusión la concepción clásica del derecho internacional en cuanto a que el Estado es el único sujeto de las relaciones internacionales.

Si bien la acción estatal continua siendo predominante, debe ahora convivir, compartir e interactuar, y en algunos casos, delegar algunas atribuciones originarias, a favor de estos nuevos actores sub-nacionales, que han irrumpido en el sistema internacional.

Visto desde este punto, la revalorización de lo local y el rol de los gobiernos sub-nacionales, reclama no solo descentralización y autonomía, sino también un conjunto de políticas y estrategias comunes que permitan abordar los problemas del desarrollo, afrontar los desafíos del liderazgo y de la democracia participativa y encarar el fortalecimiento de sus capacidades gubernamentales.

En las últimas décadas los gobiernos locales, prácticamente en todo el mundo, han asumido nuevas funciones y se han enfrentado a nuevos desafíos antes desconocidos.

Específicamente, se han visto obligados a generar una serie de acciones, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la globalización y las crisis del Estado.

Así las cosas, las relaciones internacionales han dejado de ser, en los últimos años, una potestad de los Estados nacionales, ya que los gobiernos locales han pasado de espectadores a actores en el escenario internacional. Compiten, tratan de incidir, y luchan

⁸ Zeraoui, Zidane “La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones” en “Teoría y práctica de la paradiplomacia”, p. 15, Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013

⁹ Keohane, R. y Nye J. “Poder e interdependencia: la política mundial en transición”, GEL, Buenos Aires, 1988

¹⁰ Rosenau, James, “Along the domestic foreign frontier. Exploring Governance in a turbulent world”, Cambridge University Press, 1997.

para defender sus intereses, con el objetivo de captar inversiones, atraer el turismo o simplemente cooperar para intercambiar experiencias de buenas prácticas de gestión. Procuran posicionarse en la escena global para generar entornos propicios que sirvan para su crecimiento y desarrollo.

Así, los gobiernos locales cuentan con la capacidad de impulsar y consolidar procesos de desarrollo desde el territorio, ya que son considerados la primera línea de contacto entre los gobernantes y los ciudadanos. Esta democracia de proximidad facilita el surgimiento de entornos favorables debido a la plasticidad con la cual se pueden articular los intereses de los gobiernos locales, con la sociedad civil, la empresa privada y las fuerzas del trabajo y la producción.

Sin lugar a dudas, la política de inserción internacional de las ciudades, se enmarca en el proceso mediante el cual los gobiernos locales lideran un proceso de cambio estructural para mejor aprovechamiento de sus capacidades, tanto económicas, como políticas, sociales y culturales; al cual se suman las iniciativas de democratización y descentralización, como también las acciones estimuladas por la cooperación internacional.

El trabajo de los investigadores y académicos de la disciplina ha permitido definir teorías y métodos de estudio para la paradiplomacia, intentando estar en la ruta de la dinámica y protagónica acción internacional de los gobiernos locales.

Por lo que en adelante, intentare establecer algunas definiciones tomadas de las categorías teóricas que permiten el estudio de la paradiplomacia, teniendo en cuenta el impacto que ha tenido y tiene la acción internacional de los gobiernos locales en un sistema volátil y dinámico.

Haciendo un rápido repaso sobre los avances de los últimos tiempos, podríamos tomar cuatro enfoques teóricos para abordar la paradiplomacia:

La Teoría Realista: sostiene que el Estado nacional es el único actor que actúa en la política internacional y por consecuencia define y lidera la política exterior del Estado. Sus principales temas de análisis pasan por la seguridad y las cuestiones estratégicas del uso del poder.

Siguiendo con el Realismo, se destacan los conceptos de Morgenthau. El autor sostiene que el elemento principal en la política internacional es el interés definido en términos de poder.

El Realismo no presupone que las condiciones bajo las que se desarrolla la política exterior no puedan cambiarse, a pesar de la complejidad de los problemas. En un mundo donde la aspiración de las naciones es la búsqueda de poder, la paz solo puede mantenerse por dos mecanismos: la lucha por el poder o el equilibrio de poder.

Frente a estos mecanismos, los dilemas sobre la seguridad atormentan a las naciones y las impulsan a la búsqueda de la estabilidad y la moderación en las relaciones internacionales por medio de alianzas y tratados.

En el otro extremo de los postulados realistas, se encuentran los autores que consideran que la cooperación es esencial en un mundo de interdependencia económica, y argumentan que los intereses económicos compartidos crean la necesidad de leyes e instituciones internacionales.

Este enfoque es llamado Institucionalista, porque sus partidarios acentúan las funciones desempeñadas por instituciones internacionales. Sus adherentes incorporan a las teorías suposiciones extremadamente optimistas acerca del rol de los ideales dentro de la política mundial.

La diplomacia se permite un doble rol, en el cual los gobiernos centrales (principales jugadores) utilizan la actividad subestatal como un instrumento de su política hacia lo internacional, mientras que los grupos de interés dentro de las entidades subestatales

trabajan en procesos de lobby para poder influenciar en la toma de decisiones a nivel nacional.

Por lo tanto la viabilidad de la paradiplomacia es prácticamente inexistente.

En cambio para la categoría de análisis de la ***Economía política internacional***, donde el mercado global y la economía internacional actúan en un mundo de complejidad, la paradiplomacia está definida por los intereses económicos y por el comercio internacional. Para este enfoque la acción exterior no representa un cuestionamiento central, ya que el mercado se presenta en gran medida como la explicación para el desarrollo de las actividades transnacionales de los nuevos actores no estatales o subestatales, en el que la actividad paradiplomática es una consecuencia lógica de la misma organización económica global.

De esta manera, la actividad exterior subestatal se da en un entorno caracterizado por la globalización, donde el propósito es generar y explotar las posibilidades que ofrece la economía internacional.

En este escenario los Estados no son los únicos actores relevantes en la política mundial, viéndose una yuxtaposición de la autoridad estatal. El punto crucial de esta cuestión es si los nuevos actores pueden reemplazar la autoridad o supremacía del Estado sobre su territorio y sus ciudadanos, al punto de convertirla en irreal y despojar al concepto de soberanía de utilidad y viabilidad, o si simplemente debe darse una complementación y un cambio de paradigma en la política internacional contemporánea.

En esta categoría de análisis es determinante el papel de la globalización.

Entendiendo a la globalización, de acuerdo a Friedman como una nueva era en las relaciones internacionales basada en el capitalismo de libre mercado, la democratización de la tecnología y la información.

El proceso globalizador acrecienta la integración e interrelación a través de mecanismos económicos, financieros y cambios políticos que condicionan el accionar independiente e implican profundos cambios culturales, sociales y políticos.

Inevitablemente se erosionan los límites entre lo global y lo local, dinamizando el sistema internacional.

Esto da lugar a entender que es prácticamente imposible que una sola estructura estatal pueda abarcar, atender y resolver todos los dilemas y aspectos que genera la nueva agenda internacional, lo que permite la aparición de nuevas instancias hacia el interior de los Estados.

En consecuencia, la paradiplomacia es específica y orientada al posicionamiento internacional de gobiernos subnacionales y sus empresas en la búsqueda de rédito económico, pero también como una respuesta a la transformación que ha sufrido el escenario internacional.

La categoría de análisis ***Federalista***, está caracterizada por los procesos de integración regional.

Signada por la transnacionalización y los diferentes procesos desplegados en todo el mundo, podemos decir que hay actividad paradiplomática, ya que se han redefinido los modos de gestión de las políticas exteriores de los sistemas federales y la actividad exterior subestatal va de la mano de un nuevo diseño de los sistemas federales, en los cuales la cooperación es preponderante entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta redefinición busca reconocer el impacto del entorno internacional en los niveles de gobierno y permitir la conceptualización de diversas formas de relaciones intergubernamentales, siendo preponderante la búsqueda de eficacia en el diseño y la instrumentación de políticas públicas.

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 regionalismo subestatal y el nuevo regionalismo internacional.

Esta cuestión tiene su origen en la creciente extensión por parte de los Estados de importantes compromisos internacionales hacia dominios considerados propios de la política interna. Compromisos cuya observancia compromete plenamente a las estructuras internas del Estado, pero a cuyo proceso de toma de decisiones los gobiernos locales y regionales no tienen generalmente acceso, incluso cuando afecta, como sucede muy a menudo, a cuestiones de su exclusiva responsabilidad y competencia.¹¹

Por último, podemos tomar la **Posmoderna**, basada en un encuadre analítico que busca comprender la acción exterior subestatal como expresión de los cambios operados en la política internacional.

Adicionalmente a la globalización, la posmodernidad, se ha dado como otro cambio estructural que ha sido condicionante del escenario internacional.

La posmodernidad es un fenómeno complejo y polémico, Jarvis dice que el “postmodernismo (al que también llama teoría crítica) es la postura más radical que ha surgido en respuesta al vacío epistemológico generado por el fin del orden bipolar. A partir de la revolución posmoderna en las humanidades, estos enfoques han desafiado la noción misma de objetividad en las ciencias sociales, pretenden descalificar al llamado discurso dominante y dar voz a minorías previamente marginalizadas”.¹²

El surgimiento de las redes transnacionales, permitió dar vida a nuevos actores, incluso no estatales, determina la política, las formas de gobernanza y la paradiplomacia, en un mundo líquido y de búsqueda permanente de significados.

Este enfoque plantea una perspectiva crítica de las teorías existentes, en un proceso deconstructivo del mundo hasta ahora conocido, en el cual se da un contexto sociopolítico cada vez más complejo.

En términos de la paradiplomacia, la actividad exterior se nutre de las nuevas formas de gobernanza de las redes transnacionales. La gobernanza es el resultado de la interacción de actores públicos de todos los niveles, como así también de actores privados y sociales con relaciones fluidas y horizontales.

Como señala Badie, el mundo posmoderno se convierte en un mundo desmaterializado, más complejo y fragmentado, una era de “neomedievalismo”, una suerte de retorno al mundo del Medio Evo. Lo cierto es que el propósito de la construcción de redes es el de garantizar mejores condiciones para las aspiraciones de la sociedad.

Más allá de estas enunciaciones teóricas, que nos permiten tratar de entender la paradiplomacia, debemos reconocer que la parte final del siglo pasado ha sido tan dinámica que modificó la manera de actuar en las relaciones internacionales.

Haciendo un poco de historia, podemos decir que, desde la segunda mitad del siglo XX, en paralelo con la expansión de las comunicaciones, la evolución de los medios de producción, los cambios tecnológicos y la dispersión del poder económico como consecuencia de la liberalización paulatina de los intercambios de bienes y capitales, se ha dado una transformación de la sociedad dentro de un proceso de cambio que fue identificado como globalización.

La globalización es dinámica, volátil e imparable, con un aumento creciente de la libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales.

Este proceso no es nuevo, viene desarrollándose desde hace muchos años y tardara aún

¹¹ Aldecoa, Francisco, “Aproximaciones a la paradiplomacia”, en “Teoría y práctica de la paradiplomacia”, p. 97, Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013

¹² Jarvis, Darryl “International Relations and the challenge of postmodernism: Defending the discipline”, Columbia SC. University of South Carolina Press, 2.000.

en completarse, produciendo resultados tanto favorables como desfavorables para todos los países del mundo. No solo para los desarrollados, sino también para los países en vías de desarrollo.

La integración de las economías de las naciones ha estimulado el crecimiento económico, ha aumentado el empleo, ha ayudado a disminuir la pobreza y ha promovido el desarrollo y el bienestar social. Los más beneficiados han sido aquellos que han llegado y se han integrado más rápidamente a la economía global.

Adoptando la perspectiva de Raymond Aron el mundo de hoy es interpretado en términos de una globalización triunfante que desdibuja las fronteras mediante nuevos instrumentos de información y comunicación. En este universo, donde dominan lo que él llamó el "germen de una conciencia universal", el intercambio comercial incide en todos los países, más allá de las normas y las decisiones que un Estado decida tomar.

Esta incidencia es tan potente que aunque un país decida mantenerse cerrado a la globalización, sus consecuencias y su impacto lo afecta de todas maneras.

La globalización se ha convertido en un tema obligado de análisis. Pese al nivel de discusión que ha alcanzado no hay consenso acerca de su alcance.

Independientemente de los diversos enfoques que tratan el tema, la globalización se ha convertido en una especie de pretexto para justificar las desigualdades entre los diferentes grupos de países dentro de la actual división internacional del trabajo y, si bien es cierto que los cambios tecnológicos ocurridos en las últimas décadas ofrecen nuevas oportunidades de mejorar la situación de las naciones atrasadas en el contexto internacional, ésta tiende a depender cada vez más de la estrategia transnacional de acumulación a escala mundial.

El sistema económico actual es de naturaleza política, es un campo de actuación política. La transnacionalización y la globalización son el resultado de la concentración de la decisión económica en centros de poder, integrados por multinacionales, grupos financieros y corporaciones, además del Estado que compiten entre sí en la definición de políticas y en la toma de decisiones, lo que se traduce en una amplia interdependencia de la actividad económica y en el incremento de las relaciones internacionales.

En los países latinoamericanos, el Consenso de Washington, fundado en el cambio estructural del sistema internacional una vez desarticulada la Guerra Fría, facilitó la consolidación de los valores propios de "occidente", como la democracia y la economía liberal, condicionando la supremacía de las unidades estatales en un nuevo orden mundial, en base a un gran consenso internacional.

Este proceso, fomentó el traspaso de prerrogativas estatales a manos privadas, la liberalización de comercio de bienes y servicios, el ajuste estructural y la austeridad fiscal y monetaria como lo enmarcó Stiglitz.¹³

En la era de la globalización, las estructuras del Estado están sometidas a progresivas tensiones, por la envergadura de los cambios y por la convergencia de una pluralidad de factores, que generan secuencias de modificaciones estructurales y funcionales en las instituciones, sean estas supranacionales, regionales, nacionales o locales. Este contexto de crisis inducida afecta a las estructuras políticas y administrativas del Estado y su vinculación con la globalización puede argumentarse desde variadas perspectivas.

En primer término, desde la asimetría imbricada en los procesos de globalización que se extiende hasta los efectos producidos en los ámbitos económicos, políticos y culturales, penalizando de modo especial a los países en vías de desarrollo, generando incertidumbres y desasosiegos entre los individuos con escaso equipamiento para la competencia abierta de la era global. La globalización ha causado una mala distribución

¹³ Stiglitz, Joseph "El malestar en la globalización", Editorial Taurus, 2002.

de los recursos y no ha de confiarse sólo a los mercados la atención de las necesidades colectivas, los mercados “no son competentes a la hora de asegurar la justicia social.

Estos bienes colectivos han de ser atendidos mediante la intervención política, a través de los procesos de orden político, que en muchos aspectos no serán tan eficientes como los mecanismos del mercado pero de los que no se puede prescindir. Las facilidades instituidas para el sistema financiero y para el comercio de mercancías favorecen a los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y genera relaciones comerciales no solo asimétricas sino carentes de equidad, ya que la globalización es profundamente selectiva.

Los cambios y el surgimiento de los nuevos actores, como los estados regiones, las ciudades, las provincias y los municipios, van adquiriendo paulatinamente mayor relevancia en el escenario internacional.

Así es que “los fenómenos globales se filtran a través de las fronteras del Estado para anidarse en las unidades político-administrativas locales, materializándose en lugares físicos concretos situados en los territorios nacionales, y estableciéndose de esta manera una conexión marcada entre lo local y lo global”.¹⁴

Los grandes cambios mundiales ocurridos en los últimos años, en especial la potenciación de los múltiples y simultáneos desafíos de integración y globalización han tenido un impacto económico, político y social sin precedentes.

Las cuestiones sociales y políticas quedaron relegadas en un inicio y hoy recuperan un lugar central en el debate y la agenda mundial.

Se ha dado también, un proceso que algunos han llamado regionalismo abierto. Producido en un contexto internacional en el cual la reestructuración del orden mundial vigente desde la posguerra no terminó de cristalizarse.

Esta conformación constituye una respuesta del Estado-nación frente a los límites del entorno y se percibe como una de las características más destacadas del nuevo ordenamiento internacional, a su vez está acompañada de la emergencia de nuevos actores y el declive relativo de otros.

El Estado-nación se ve puesto en entredicho en su integridad por dos movimientos que operan simultáneamente.

El primero, hacia arriba, remite a la transnacionalización del poder político en sus diversas formas: supranacionalidad, intergubernamentalidad o internacionalidad.

El segundo, hacia abajo, apunta al auge del nivel subnacional; es decir, a la corriente de descentralización o transferencia de competencias a las provincias o municipios.

Como consecuencia del accionar de ambas fuerzas, se deriva un desgarramiento del rol clásico del Estado-nación y una incontestable pérdida de su capacidad de influencia, que lo sitúa en competencia abierta entre y con esos dos niveles emergentes.

Las condiciones de gobernabilidad y la capacidad de definir políticas son cada vez más limitadas para el tipo de Estado que se ha conocido en la antigüedad. A pesar de que continúa siendo el protagonista del escenario internacional, su papel tiende a distribuirse entre una gran cantidad de nuevos actores.

En resumen, se puede decir que el poder y la identidad del Estado se diluyen y que los gobiernos nacionales pierden margen de maniobra para adoptar decisiones y para instrumentar sus políticas.

Los tres niveles: el internacional-supranacional-intergubernamental, el nacional y el subnacional compiten y se confunden tanto en la práctica como en la teoría; sus fronteras se debilitan y las formas de solucionar o encarar problemas o conflictos se diversifican. En este contexto, el Estado actual se presenta como demasiado grande para afrontar ciertas

¹⁴ Natalizio, Marina Victoria, “La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires, 2007.

cuestiones y demasiado pequeño para afrontar otras.¹⁵

La constitución y desarrollo de un proceso de integración regional requiere formulas institucionales que corresponden al ámbito político-jurídico, en referencia a conductas y comportamientos que conducen a la región a comportarse como un todo.

Estudio de Caso

En la Argentina, las causas o motivaciones que han llevado a los gobiernos sub-nacionales a involucrarse en las relaciones internacionales son diversas y responden a variados intereses y a cierta lógica enunciada anteriormente.

Las políticas locales de inserción internacional han intentado promover asuntos de carácter económico, de promoción de importaciones (comerciales), de búsqueda de radicación de capitales, pero también sociales, políticas y culturales.

Aquellas unidades subnacionales que priorizan la promoción de políticas de inserción económica, se basan principalmente en fomentar el comercio exterior y sostener la capacidad exportadora de las empresas de sus territorios.

Pero también, un buen número de gobiernos sub-nacionales tienen aspiraciones y motivaciones sociopolíticas en su accionar internacional, destacándose el rol que desempeñan en la cooperación internacional, en la cooperación descentralizada y en su participación en organismos multilaterales o en redes o asociaciones de gobiernos locales.

Tomando la inserción internacional de los gobiernos locales, en base al enfoque basado en la economía política internacional, hago referencia al caso de la Municipalidad de Junín, en el noroeste de la provincia de Buenos Aires, desde el año 2005 al 2010.

Visto desde la economía política internacional, la acción exterior debe estar enfocada al mercado, ya que es en ese lugar donde los gobiernos sub-nacionales deben poner su esfuerzo y sus recursos paradiplomáticos, como resultado del funcionamiento del sistema internacional.

El mercado internacional en un entorno favorable para las iniciativas de los gobiernos locales, que se corresponde con el interés económico que está implícito en un nuevo orden globalizado.

Como señala Zeraoui, desde el fin de la Guerra Fría estamos asistiendo a una liberalización creciente del comercio internacional. Esta liberalización se traduce de manera concreta por la baja de las tarifas aduaneras, las privatizaciones y por la eliminación de las restricciones cuantitativas a las fronteras. Este fenómeno conlleva a que las entidades sub-estatales desarrollasen estrategias a nivel internacional para poder competir con las otras entidades, del mismo país o de otro, en la carrera para atraer a los inversionistas internacionales. Con su mayor autonomía y libertad, pueden maximizar el desarrollo de su entidad sin recurrir al Estado central. En paralelo, el fenómeno de la globalización de las economías desde la mitad del siglo XX conlleva a que las empresas transnacionales se transformen en actores económicos mayores.¹⁶

Antes, la competencia para atraer a estas empresas se desempeñaba al nivel del Estado – nación. Hoy en día, la competencia para adquirir lugares en los mercados mundiales no se hace solo a este nivel sino al de las entidades sub-estatales. Las regiones entran en competencia entre ellas para verse más atractivas para los inversionistas internacionales. Las entidades sub-estatales tendrán que desarrollar políticas más interesantes para los

¹⁵ Grandi, Jorge, “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en “Integración y Comercio”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1998

¹⁶ Zeraoui, Zidane “La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones” en “Teoría y práctica de la paradiplomacia”, p. 31, Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013

inversionistas, como políticas de promoción de las inversiones, políticas de servicios a los inversionistas, incentivos financieros, acuerdos de colaboración con gobiernos, organizaciones gubernamentales internacionales o no gubernamentales y sector privado. El rol de los gobiernos nacionales ha cambiado significativamente, tanto en el nivel económico como en el político. En relación con eso, José Luis Rhui – Sausi precisa que “debido a sus características específicas, los gobiernos locales se han insertado de forma creciente en tareas previamente desarrolladas por los gobiernos nacionales, o para enfrentar los nuevos desafíos impuestos por la globalización de la economía”.¹⁷

El gobierno municipal de ese momento tomó la decisión de crear un área de relaciones internacionales, siguiendo a Schiavon, podemos decir que el papel de la persona (en este caso el Intendente Municipal) es determinante. El rasgo personal de los tomadores de decisiones, es decir, las características de los individuos son las que definen el rumbo de la política internacional.¹⁸

De esta manera, el municipio buscó insertarse internacionalmente mediante una política de promoción económica internacional.

Debo señalar que la Municipalidad de Junín tenía experiencia previa en el escenario internacional, afincado en la participación en espacio de cooperación internacional, como lo que en la década de 1990 el Programa URBAL de la Comisión Europea.¹⁹

En el aspecto al que nos referimos, el municipio también contó con el soporte de iniciativas y programas gubernamentales a nivel nacional y provincial que desembarcaron en el territorio facilitando esta política. Como son los casos del Programa Apoyo para la Primera Exportación (Nación), Programa de Asistencia Técnica y Capacitación (Nación), Programa de Alianzas Empresariales (Nación), Programa de Transferencia Tecnológica para la Exportación (Nación, Provincia, BID), entre otros.

El gobierno local de Junín, en la provincia de Buenos Aires, Argentina, comprendió este cambio de paradigma y puso en práctica dos proyectos: El Centro de Promoción de Exportaciones (CEPREX), en apoyo a la inserción internacional de las empresas de Junín; el Proyecto OBSERVANET: “Alianzas público – privadas para el desarrollo local”, del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

Las relaciones internacionales son, para cualquier instancia del Estado, un proceso de construcción política de largo alcance. A lo largo de este proceso, debemos trabajar pensando en el futuro y en generar las relaciones de confianza que en el mediano y largo plazo entreguen sus frutos, producto de la previsibilidad, la confianza, el sostenimiento de la participación y la decisión política de intervenir en esta dirección.

Los gobiernos sub-nacionales, más allá de su número de habitantes, presupuesto, ubicación geográfica o signo político, no pueden quedarse al margen de las grandes transformaciones que están ocurriendo globalmente en la esfera del poder público y de los cambios en la concepción teórica sobre el papel del Estado.

Las motivaciones económicas, sociales y políticas tienen un peso muy fuerte en la decisión de un gobierno local de involucrarse en política internacional; motivaciones que obedecen no solo a la necesidad de exportar bienes y servicios, atraer inversiones, expandir el empleo y promover el turismo, sino también a la necesidad y al derecho que tienen los gobiernos locales a ser escuchados en foros nacionales e internacionales en la

¹⁷ Zeraoui, Zidane “La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones” en “Teoría y práctica de la paradiplomacia”, p. 15, Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013

¹⁸ Velázquez Flores y Schiavon J. “Los tres niveles de análisis y las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México” en en “Teoría y práctica de la paradiplomacia”, p. 170, Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013

¹⁹ URB-AL es un programa de cooperación descentralizado de la Comisión Europea, dedicado a los temas de interés de las políticas urbanas. Dirigido a las colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina como a otros actores del sector urbano y Cofinanciado por la Comisión Europea.

defensa de sus intereses.

La iniciativa sobre la autonomía y el desarrollo municipal potencia el papel de las ciudades en el área del desarrollo sostenible. Es evidente que en un mundo en el cual más del ochenta por ciento de la población vive en ciudades, las decisiones y la distribución de los recursos están dejando de concentrarse en el poder central del Estado para transferirse a los municipios y a las comunidades locales.

Desde la Dirección General de Relaciones Internacionales se llevó adelante una agresiva política de atracción a pequeñas y medianas empresas. Se coordinaron acciones desde el municipio, para asistir a las empresas de Junín en la dimensión internacional, aunando esfuerzos con el sector privado para comercializar con eficacia sus productos, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones.

En este sentido, se plantearon acciones del siguiente tipo:

- Organización de Calendario de Ferias Internacionales, Misiones Comerciales, Exposiciones y Rondas de Negocios.
- Asistencia técnica a empresas y acompañamiento en la operatoria de comercio exterior.
- Trabajos en la Delegación de la Fundación Exportar en el Municipio con asistencia a empresarios en oportunidades comerciales, ferias internacionales, prefinanciación de exportaciones, ruedas de negocios, misiones comerciales inversas, capacitación y formación por el Programa de Capacitación de Fundación Exportar.
- Participación en el portal electrónico Argentina Trade Net auspiciado por la Fundación Exportar y por la Cancillería Argentina.
- Trabajo conjunto con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del gobierno de la provincia de Buenos Aires para promoción comercial, asistencia a ferias internacionales y formación emprendedora en comercio exterior de empresarios locales.
- Trabajo conjunto con la agencia gubernamental ProArgentina, dependiente de la SEPYME del Ministerio de Economía de la Nación, en la conformación de grupos exportadores, oportunidades comerciales, capacitación y misiones comerciales inversas.
- Participación en el portal PROMOCION.AR de Cancillería Argentina con información relevante de municipios de todo el país.
- Creación del CEPREX – CENTRO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES: cuyo objetivos fueron:
 1. Promover el desarrollo exportador de las empresas del Partido de Junín, para acrecentar su capacidad productiva, fomentar el empleo y la calidad de la producción local,
 2. Crear, mejorar y renovar los medios necesarios para el mejor desempeño exportador, a través de la difusión de oportunidades comerciales, asistencia técnica y publicaciones en Cámaras Binacionales de Comercio de la oferta exportable del Centro Exportador,
 3. Identificar aquellos problemas que se generaban en las empresas juninenses, y que no les permiten concretar las diversas oportunidades comerciales en el exterior,
 4. Divisar cuellos de botella en las operatorias de exportación de Junín y considerar las medidas para remediarlos,
 5. Recepcionar y distribuir entre los exportadores de Junín información y estadísticas de comercio exterior que elaboraban diferentes entes nacionales, provinciales y municipales,

6. Acompañar e incentivar la participación de empresarios locales en ferias, misiones, rondas de negocios y otros eventos en Argentina y en el extranjero,
7. Generar un espacio de encuentro entre las empresas con oferta exportable y vocación asociativa para desarrollar acciones conjuntas que permitan superar las barreras que dificultan la exportación de manera sostenida,
8. Buscar que los empresarios se acerquen progresivamente y se retroalimenten de las experiencias exportadoras.
9. Acompañar en el proceso de inscripción en el Registro de Exportación/Importación de la Dirección General de Aduana de la Republica Argentina, a aquellas empresas que no lo posean,
10. Impulsar la integración empresarial en Consorcios de Exportación, con producción complementaria,
11. Clasificar la oferta exportable Juninense de aquellas empresas que aún no hayan realizado operatorias de comercio exterior,
12. Capacitar sobre diversos temas que los empresarios demanden a través de sondeos de opinión, encuestas y consultas específicas. Esta acción se realizaba a través de conferencias, seminarios y otras actividades que puedan inducir al mejoramiento de la capacidad exportadora,
13. Lograr que los empresarios locales, que aún no han exportado, logren introducirse en el mercado global, sin temores, a través de cursos de nociones básicas de comercio exterior de exportación.

Ejecución del proyecto OBSERVA-NET que retomaba las conclusiones y la metodología de trabajo adquirida en el proyecto de tipo A «La concertación público privada en el ámbito local», del Programa URB-AL de la Comisión Europea y desde una perspectiva de continuidad buscaba incidir en el trabajo de alianzas público privadas para fomentar el desarrollo local. Dos eran los objetivos principales que perseguía implementar en una primera fase, un observatorio territorial y una herramienta de gestión para la información en todos los territorios socios; llevar a cabo tres proyectos pilotos de alianzas público privadas dos en América Latina y uno en Europa en una segunda fase estrechamente vinculada con la anterior. Los destinatarios del proyecto eran, municipios, ayuntamientos, organismos y entidades locales, técnicos locales, profesionales del sector empleo así también como empresarios.

Además de las actividades necesarias para llevar a cabo los dos objetivos principales, el proyecto otorgaba una gran importancia a las actividades de formación, difusión y visibilidad, sensibilización, etc. que se desarrollaron a lo largo de todo el recorrido temporal.

El proyecto contó, por otro lado con un espacio web, cuyo objetivo era doble: servir por una parte como instrumento de difusión y de comunicación entre los socios, y alojar, por otra parte, la herramienta de gestión de la información (sistema de información) en la web. El caso de la Municipalidad de Junín, intenta demostrar la inserción de las unidades sub-nacionales en el escenario internacional. Escenario complejo, heterogéneo y cambiante en el cual no todos los gobiernos locales han encontrado respuestas y resultados positivos a sus iniciativas.

El proceso de internacionalización implica la generación de fuertes capacidades institucionales que tengan claro y le hagan tener claro a los ciudadanos la visión de futuro del territorio, además de esto, que tengan la capacidad de incidir en las decisiones que se tomen en el contexto internacional, especialmente las que los afecten de manera positiva o negativa, bien sea para potenciarlas y aprovecharlas o para buscar estrategias que

contrarresten los efectos negativos.

Junín intentó posicionarse a partir de aprovechar la coyuntura de la economía internacional, direccionada fundamentalmente al fortalecimiento del tejido empresarial, a la articulación público – privada, a la búsqueda de mercados y a la internacionalización de las empresas del distritos.

Aunque este no fue el único sentido de la acción internacional, si fue el más sostenido y el que mayor visibilidad adquirió.

En ciudades de tamaño pequeño o medio como este caso, es esencial darle valor al liderazgo político para el desarrollo de proyectos de este tipo. La fortaleza de la decisión política permite generar recursos y capacidades para la institucionalización de las practicas, por ejemplo: la creación de un área específica que se ocupe de los asuntos internacionales y sostenerlo en el tiempo como una política pública. Conseguir recursos humanos y económicos y financiación para la ejecución de proyectos y programas.

Así es que la vinculación con el sector empresarial fue determinante en el modelo elegido por el municipio de internacionalización y de inserción en el comercio internacional.

La internacionalización de los gobiernos sub-nacionales es un hecho innegable y contable en todo el mundo, debido a las importantes transformaciones que el Estado-nación moderno ha sufrido como consecuencia de la profundización del proceso de globalización. En el ámbito internacional y paulatinamente en la teoría se ha empezado a reconocer la importancia de los gobiernos locales como actores relevantes del sistema, y, a la vez, la internacionalización de los gobiernos territoriales consolida la visión creada y fomentada ellos mismos como una oportunidad para su desarrollo.

Bibliografía

- Held, David, "La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita", Paidós, Barcelona, 1997.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, "Poder e interdependencia: La política mundial en transición", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.
- KEOHANE, Robert, "Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.
- STIGLITZ, Joseph E. "El malestar en la globalización", Editorial Taurus, 2002.
- ROCHA VALENCIA, Alberto: "Gobierno y gobernabilidad global", Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Universidad de Guadalajara, 2000.
- KUZNETSOV, Alexander, "Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments International Affairs", Abingdon, Routledge, 2015.
- DUCHACEK, Ivo, "The International Dimension of Subnational Self-Government" Publius, Vol. 14, No. 4, Federated States and International Relations, Nueva York, 1984.
- KEATING, Michael, "Paradiplomacy and regional network" en Forum of Federations, Hannover, Octubre de 2000.
- VELAZQUEZ FLORES y SCHIAVON J. "Los tres niveles de análisis y las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México" en "Teoría y práctica de la paradiplomacia", Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013.
- MICHELMANN, Hans y SOLDATOS, Panayotis "Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units", eds. Oxford: Clarendon Press, 1990
- ZERAOUI Zidane "La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones" en "Teoría y práctica de la paradiplomacia", Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013.
- ZERAOUI, Zidane. "Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones", Desafíos, nº 1, Marzo de 2011.
- Rosenau, James, "Along the domestic foreign frontier. Exploring Governance in a turbulent world", Cambridge University Press, 1997.
- NATALIZIO, Marina Victoria, "La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Buenos Aires, 2007.
- CORNAGO PRIETO Noé, "Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación", en Aldecoa y Keating, "Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones", Madrid, Ed. Marcial Pons, 2000.
- ZERAOUI Zidane, "Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones", Mexico, Montiel & Soriano, 2009.
- SENHORAS Martins, "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversao internacional dos municipios da rede de mercocidades", Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. EGAL. Universidad de la Republica. Montevideo, 2009.
- HOCKING Brian, "Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Aldecoa y Keating "Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones", Madrid, Marcial Pons, 2000.
- GRANDI, Jorge, "Déficit democrático y social en los procesos de integración", en "Integración y Comercio", Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la

- Integración de América Latina, Buenos Aires, 1998.
- MORGUENTHAU, Hans; "Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz"; GEL; Bs.As.; 1998.
 - ALDECOA LUZURRAGA, Francisco; "Aproximaciones a la paradiplomacia"; en "Teoría y práctica de la paradiplomacia", Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., México 2013.
 - JARVIS, Darryl "International Relations and the challenge of postmodernism: Defending the discipline", Columbia SC. University of South Carolina Press, 2.000.