

**LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE
LOS ACTORES SUBNACIONALES: UNA
ESTRATEGIA DE ACCIÓN EN EL NUEVO
ORDEN MUNDIAL**

**LOS CASOS CRECENEA/CODESUL Y
ZICOSUR**

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Mariana MERLO BLÁZQUEZ

Supervisora: Cintia Quiliconi

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Buenos Aires, junio de 2011

Abstract

El ingreso y la mayor visibilidad de los actores subnacionales en el campo de la política internacional implica, al menos, una reconfiguración de la concepción tradicional de la política exterior; y por ende, también del rol del Estado-Nación como formulador y conductor de la misma. Las motivaciones que inciden en el desarrollo de capacidades e iniciativas para la proyección de los gobiernos subnacionales son de diversa índole: económica, política, o bien cultural. Sin embargo, cuando se trata de acciones conjuntas, que involucran a regiones transnacionales, priman los objetivos de tipo funcional que enfatizan problemas y oportunidades vinculados principalmente al desarrollo económico y el comercio, la generación de infraestructura, la promoción de la cultura y la preservación del medio ambiente. Esto es aún más relevante cuando se trata de iniciativas que tienden al fomento y consolidación de la integración transfronteriza, destacando la cooperación en áreas claves para los territorios contiguos que involucran el desarrollo de políticas sociales activas centradas en la salud, el trabajo, la educación y la movilidad de los ciudadanos en las zonas fronterizas.

En el Cono Sur, iniciativas subregionales como CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR se presentan como alternativas viables para la articulación de estrategias internacionales que buscan consolidar el desarrollo local de los territorios que comprenden.

**PALABRAS CLAVE: ACTORES SUBNACIONALES –
CRECENEA/CODESUL - DESARROLLO REGIONAL –
DIPLOMACIA MULTINIVEL – ESTADO – GLOBALIZACIÓN -
INTEGRACIÓN REGIONAL - RELACIONES INTERNACIONALES -
SUBREGIONES – ZICOSUR**

Agradecimientos

Toda producción es producción social. El “otro” siempre está. Así, detrás de este trabajo hay “otros”, muchos otros, a quienes siempre les estaré profundamente agradecida... Por su aporte, por su guía, por su experiencia, por su compañía, por su paciencia...

A Cintia Quiliconi,
A Diana Tussie,
Al Área de Relaciones Internacionales de FLACSO,
A mi familia,
A mis amigos,

y a Bob Dylan (él sabrá por qué).

A todos, sinceramente gracias.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

Abstract.....	I
Agradecimientos.....	II
Lista de Acrónimos.....	1
Introducción.....	2
Capítulo 1: Reconfiguración del Estado: sus efectos sobre las relaciones internacionales.....	10
1. a. Los procesos de cambio en el orden global.....	13
1. b. Breve historia de los procesos de integración en América del Sur.....	16
1. c. El contexto regional.....	18
Capítulo 2: Transformación del Sistema Internacional: la dimensión subnacional y su proyección hacia el exterior.....	21
2. a. Actores subnacionales en el escenario internacional: conceptualizaciones teóricas para su abordaje.....	24
2. b. Sistemas políticos y la internacionalización de lo subnacional: ¿federalización de la política exterior?.....	26
2. c. Territorios, integración y desarrollo regional: ¿hacia una nueva geografía del poder?.....	26
Capítulo 3. Internacionalización del ámbito subnacional y los vínculos con el Estado: los casos CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR.....	29
3. a. Surgimiento y consolidación.....	30

3. b. Fundamentos jurídicos y constitucionales.....	37
3. b.a. Las provincias argentinas.....	37
3. b.b. Los estados brasileros.....	38
3. c. La relación con el Estado: la articulación con la Cancillería argentina y con Itamaraty.....	41

Capítulo 4: Estrategias de posicionamiento internacional y desarrollo regional.....	49
4. a. Integración Transfronteriza.....	50
4. b. Comercio Exterior.....	54
4. c. Infraestructura.....	59

Conclusiones. Los actores subnacionales en el escenario internacional. Oportunidades y desafíos en tiempos de globalización.....	64
---	-----------

Bibliografía.....	68
--------------------------	-----------

Apéndices

- I. Organización político administrativa: territorio y región en los países de CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR**
- II. Estrategias de acción en el plano internacional: principales lineamientos en el marco de CRECENEA/CODESUL y de ZICOSUR**
- III. Instrumentos suscriptos en el marco de CRECENEA/CODESUL**
- IV. Instrumentos suscriptos en el marco de ZICOSUR**

Lista de Acrónimos

- ALADI:** Asociación Latinoamericana de Integración
- ALALC:** Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- Art:** Artículo de la Constitución Nacional
- ASEAN:** Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
- ATACALAR:** Atacama, Catamarca, La Rioja
- BRDE:** Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur)
- CARICOM:** Mercado Común del Caribe
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CODESUL:** Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Consejo de Desarrollo e Integración Sur)
- CRECENEA:** Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino
- CSN:** Comunidad Sudamericana de Naciones
- DAFE:** Dirección de Asuntos Federales y Electorales
- EE.UU:** Estados Unidos
- FCCR:** Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR
- GNC:** Gobierno no central
- IIRSA:** Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional
- MCCA:** Mercado Común de Centroamérica
- MERCOSUR:** Mercado Común del Sur
- NEA:** Región del Noreste Argentino
- NOA:** Región del Noroeste Argentino
- ONGs:** Organismos No Gubernamentales
- PBI:** Producto Bruto Interno
- UNASUR:** Unión de Naciones Suramericanas
- ZICOSUR:** Zona de Integración del Centro Oeste de América Latina

Introducción

DON'T TELL ME THERE'S NO HOPE AT ALL

TOGETHER WE STAND, DIVIDED WE FALL.

PINK FLOYD

El fin de la Guerra Fría pone de relieve un nuevo marco para el desarrollo de las relaciones internacionales. Los cambios experimentados por el sistema internacional, signados por los procesos de interdependencia y transnacionalización, reestructuran los vínculos entre los Estados, a la vez que éstos modifican sus estrategias de adaptación al nuevo orden mundial.

De este modo, se complejiza el ámbito de la política internacional con el “*surgimiento*” de otros actores¹, particularmente de las unidades territoriales subnacionales, en virtud de la progresiva internacionalización del ámbito doméstico. Para los fines de la presente investigación, se empleará este término para referirse a un tipo específico de unidades subnacionales, las de carácter gubernamental; aunque cabe destacar el rol de aquellas de tipo no gubernamental que, aunque con un papel cada vez más importante, no son parte del análisis de esta tesis.

En este contexto de reorganización del espacio político mundial, donde los estados son cada vez en menor medida los actores únicos o centrales de las relaciones internacionales, las instancias territoriales a nivel local establecen diversos vínculos entre ellas a la vez que se relacionan con otras organizaciones subnacionales que trascienden las fronteras estatales. Así, se desdibujan y redefinen los límites que separan el ámbito de la política exterior de la doméstica, al tiempo que se yuxtaponen las tradicionales fronteras entre las dimensiones nacionales, subnacionales e internacionales. A medida que se complejiza y diversifica la agenda mundial también cobran relevancia prácticas donde los gobiernos locales van ganando mayores espacios

¹ En algunos casos resulta más apropiado referirse a una *creciente visibilización* de este tipo de fenómenos. La clasificación tradicional de actores internacionales contempla a los Estados y los organismos internacionales, llegando a incluir cierto tipo de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

de acción en términos de estrategias de desarrollo y cooperación basadas en la proyección y el posicionamiento externo.

En este sentido, las preguntas principales que guían esta investigación son las siguientes: ¿constituyen las acciones impulsadas desde el ámbito subnacional prácticas conflictivas o disruptivas frente al Estado Nacional? ¿Cuáles son las razones que impulsan este tipo de relaciones entre unidades subnacionales? ¿Es la proximidad geográfica un factor que interviene en el desarrollo de experiencias subregionales? ¿De qué manera y en qué aspectos esta proximidad es relevante para el desarrollo subnacional?

En ciertos casos estas iniciativas han sido interpretadas en tanto expresiones de cambios radicales en las concepciones que han regido tradicionalmente el desarrollo de las relaciones entre los países; instaurando una nueva etapa de *post-diplomacia* como “una consecuencia más de la cada vez más compleja y diversa internacionalización de las políticas públicas locales, de aquellas políticas que son más cercanas a los ciudadanos...se trata de una respuesta localmente internacionalizada al desafío del proceso contemporáneo de localización de las relaciones internacionales.” (Aguirre Zabala 2000:233). Desde otras posturas, sólo se trataría del natural acomodamiento de reglas y estructuras ante los desafíos que oponen las dinámicas de un orden global y una consecuente traslación en nuevas aristas de la diplomacia. (Riordan 2005)

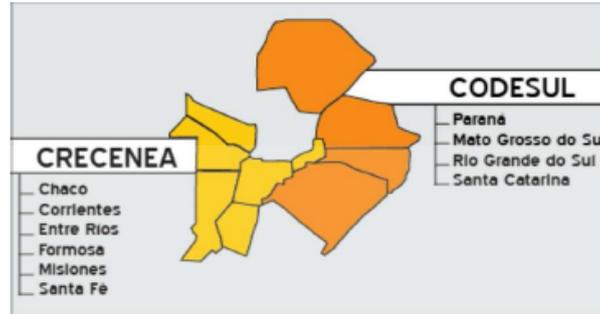
Al mismo tiempo, estas experiencias se dan en el medio de procesos nacionales de integración regional más amplios, que los comprenden y abarcan, donde las unidades subnacionales han ido generando nuevos espacios de relaciones transnacionales conformando verdaderas redes de vinculación subregionales y transfronterizas. En forma paralela a la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), las provincias argentinas han ido avanzando en la concreción de acuerdos orientados a la promoción del desarrollo socioeconómico, a la vez que han ido articulando estrategias de posicionamiento internacional estableciendo vínculos transnacionales.

Este es el caso de diversas iniciativas impulsadas desde el ámbito subnacional sudamericano, tal como la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA Litoral)² –conformada en torno a las provincias de la región del Noreste Argentino (NEA): Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fé- y su vinculación con el Consejo de Desarrollo e Integración Sur (CODESUL),

² Se denomina *Litoral*, en tanto incorpora a las provincias mesopotámicas de Santa Fé y Entre Ríos (pertenecientes a la región Pampeana y, por Tratado Interprovincial, a la región Centro).

que comprende a los estados brasileiros del sur: Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul.

Gráfico I: Mapa de CRECENEA/CODESUL



Fuente: Sitio Oficial CRECENEA

Iniciativas más recientes son las de ATACALAR, creada a partir del Comité de Integración Fronteriza que reúne a la región chilena de Atacama y a las provincias argentinas de Catamarca y La Rioja (más tarde se sumaron las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán³) y la Zona de Integración del Centro Oeste de América Latina (ZICOSUR) que abarca un amplio repertorio de actores subnacionales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú.

Gráfico II: Mapa de ZICOSUR



Fuente: Sitio Oficial ZICOSUR

El interés y la relevancia del presente estudio reside en las connotaciones que la dimensión subnacional adquiere respecto a las cuestiones de la integración y el

³ Se considera la incorporación de la provincia de Santa Fé como miembro pleno.

desarrollo en el marco de procesos subregionales que se insertan en una lógica de proximidad y cooperación, dotando de un nuevo sentido a las fronteras, actualmente más emparentadas con la idea de “puente” que de “barrera”⁴. Es precisamente en el espacio de las fronteras donde entran en comunión las especificidades socioculturales de cada uno de los países. En gran medida, el rol de las fronteras ha sido abordado desde concepciones marcadamente centralistas que lo vinculan al surgimiento y creación del Estado-Nación, reduciendo su papel a un mero espacio de demarcación que, sobre la base de criterios geográficos, jurídicos y político-administrativos, separa a un “nosotros” de un “ellos”.

Por ejemplo, generalmente tiende a considerarse el proceso de “nation-building” como un proceso desde “arriba” hacia “abajo” y desde el “centro” hacia la “periferia”. Las fronteras, confín paradigmático, no tendrían relevancia. Sin embargo, recuperar la dimensión de agencia de las propias poblaciones fronterizas –en lugar de universalizar su supuesta “resistencia” al estado nación– puede revelar que, en muchos casos, hay una dialéctica entre “arriba” y “abajo”. De ese modo, las regiones de frontera a menudo tienen un impacto crítico en la formación de las naciones y de los estados. Las comunidades fronterizas pueden ser agentes de cambios sociopolíticos significativos más allá de su localidad e incluso más allá de su estado. (Grimson 2005:128)

Si bien la promoción del comercio exterior ha sido la preocupación originaria en la mayoría de las iniciativas provinciales, existen otras áreas temáticas que tempranamente han suscitado el interés y la iniciativa provincial, cuestiones como: la integración fronteriza, las inversiones, el turismo, etc. La ubicación geográfica constituye aquí un factor de gran relevancia que incide sobre la demanda de acciones concretas en diversas temáticas tales como migraciones, sanidad, obras de infraestructura, seguridad, manejo de recursos compartidos, etc. Pero en virtud de la interdependencia que domina la economía mundial, el comercio se vuelve una variable fundamental para las estrategias y las alternativas de las regiones en pos de optimizar sus ventajas competitivas.

La presente investigación se propone:

⁴ Vale rescatar la paradoja que señala Grimson (2005) en torno al fortalecimiento de las fronteras y la necesidad de crecientes controles, en tiempos donde se diluye la idea restrictiva de soberanía y el carácter de barrera de los límites nacionales.

Analizar la conformación de experiencias regionales subnacionales y el modo en que se inscriben dentro de las estructuras estatales, para los casos CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR.

Analizar las dinámicas de acción y las principales estrategias desplegadas en términos de: integración transfronteriza, promoción del comercio exterior y desarrollo de infraestructura, por los actores subnacionales, en el ámbito de CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR.

Así, se analizarán las experiencias de CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR privilegiando la relación argentino-brasilera desde una óptica eminentemente subnacional. La elección de estos casos se funda, principalmente, en el peso económico de Argentina y Brasil en el contexto regional y mundial. A ello se suman los niveles de intercambio comercial existentes entre ambos países, así como hacia el interior del bloque MERCOSUR. Por otro lado, también atiende a la cuestión socio-geográfica, en tanto se trata de los países de mayor extensión en América del Sur, con los niveles más altos de población en el Cono Sur. Por último, se toma en cuenta la dimensión política, en cuanto se caracterizan por la consolidación de sus sistemas democráticos bajo la adopción de regímenes de gobierno de carácter federal, aspecto esencial para los fines comparativos de la presente investigación.⁵

Las hipótesis que guían el análisis de los casos CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR son las siguientes:

- El tipo de iniciativas llevadas a cabo por las unidades subnacionales en el ámbito internacional se entablan en relación recíproca con el Estado; desarrollando estrategias de acción en el plano internacional que no suponen prácticas disruptivas o conflictivas que contravengan la autoridad y las atribuciones del mismo.
- CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR constituyen experiencias que no pueden ser consideradas como procesos de integración *per se*, sino que se construyen en torno a coyunturas específicas frente a las cuales despliegan estrategias

⁵ Todo ello sin desmedro de las cercanías socio-culturales que han caracterizado los vínculos entre ambas naciones junto a una historia común que, dependiendo de los tiempos que se consideren, los han enemistado y emparentado en reiteradas oportunidades.

puntuales orientadas al beneficio y bienestar de las estructuras subnacionales que las componen.

- El debilitamiento de lógicas defensivas y de conflicto dio impulso a iniciativas de cooperación y acción mancomunada en áreas estratégicas para el desarrollo subregional como el comercio, la infraestructura y la integración transfronteriza.

Metodología y casos de estudio

El estudio se presenta como una indagación de tipo exploratorio y de rastreo de procesos (George y Bennett, 2004) en virtud de la relativa “*novedad*” que reviste el fenómeno lo cual incide en los desarrollos conceptuales y analíticos que se abocan al tratamiento del mismo. Sin embargo, esto no supone que el tema del accionar internacional de unidades subnacionales de carácter gubernamental carezca de abordajes en la literatura académica. Es precisamente por ello, que también se integra en este trabajo el marco más amplio que ofrecen los estudios disponibles de los casos del CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR, con el objetivo de realizar una interpretación y caracterización de las nuevas relaciones que se establecen en lo que se puede denominar tentativamente *subregiones* en el marco de procesos de integración y desarrollo que lo exceden aunque no los limitan.

La literatura sobre actores subnacionales en el plano internacional revela cierta heterogeneidad al clasificar estas experiencias donde intervienen instancias pertenecientes a **distintos estados nacionales**. Los principales inconvenientes parecerían surgir al momento de diferenciar estos espacios, como CRECENEA/CODESUL, ATACALAR o ZICOSUR, de aquellos que refieren a unidades administrativas subnacionales de **un mismo país**⁶; tal el caso del NEA en Argentina. Por último, se distinguen de las experiencias supranacionales (o supraestatales, y en algunos casos también denominadas *regionales*) como el MERCOSUR.

A los efectos del presente trabajo, y para evitar la confusión en los términos y las nociones teórico – conceptuales que los trascienden, se entiende por *subregión* a la relación de unidades subnacionales pertenecientes a distintos estados nacionales⁷.

⁶ Al mismo tiempo, los criterios para definir estas regiones pueden ser de tipo jurídico-administrativo, económico-geográfico o convencional. Este último, sería el caso de CRECENEA y de CODESUL; en tanto uniones consensuadas por las provincias, en el caso argentino, y los estados, en el caso brasilero, en base a objetivos y marcos de acción conjuntos.

⁷ Es común la referencia indistinta en términos de *macro-regiones*, o incluso, *regiones* (tanto cuando se alude a agrupamiento de provincias, la región del NEA, como cuando se alude a subregiones como CRECENEA/CODESUL o ZICOSUR). Reservamos la idea de región para los procesos que involucran a