

La paradiplomacia como herramienta de política exterior en Argentina

El caso de Mendoza, período 1994 - 2023

María Celina Vaccarone Michref

Director de Tesis: Juan Archibaldo Lanús

Universidad del Salvador, Diciembre, 2024, Buenos Aires, Argentina

Agradecimientos:

A mi padre Renzo José Vaccarone, valiente, ejemplo de vida y coach;
Al Embajador Juan Archibaldo Lanús, por su generosidad y guía en todo este proyecto;
y a nuestro amigo en común que nos presentó y puso en contacto Jorge Rodríguez.



Contenido

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN.....	9
ESTADO DEL ARTE – CONTEXTO CONCEPTUAL	16
El Modelo Región-Región de Mendoza: Un Ejemplo de Paradiplomacia Innovadora	52
Un camino fuera del paraguas nacional	53
Vinculaciones estratégicas y hubs logísticos	54
PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO GENERAL:	56
Estrategia de investigación, marco teórico y estado del arte	62
CAPÍTULO I	70
1. Introducción a la política exterior	72
2. La política exterior argentina	89
2.1. Política exterior contemporánea en Argentina	94
3. Globalismo y globalización: La era de la interconexión y la cooperación internacional	110
4. La aquiescencia pragmática y la política exterior de América Latina	115
5. Argentina y la OCDE: Un camino hacia el desarrollo y la confianza internacional	121
6. Conclusión: La evolución de la política exterior argentina en un mundo interconectado	126
CAPÍTULO II	132
1. Argentina y la política exterior	133
1.4 La integración como proceso relacionado con la paradiplomacia....	147
2. La diplomacia	151
3. Conclusión	189
CAPÍTULO III	194
1. Economía y paradiplomacia: La importancia de las economías locales ...	196
2. Régimen municipal argentino después de la Reforma de 1994	201
3. Historia de la provincia de Mendoza - Región Cuyo	204
La evolución histórica y política de la región de Cuyo	205
Regiones de Argentina y la paradiplomacia	207
Carta orgánica de municipalidades	209
4. Relaciones internacionales a nivel local	211
5. La era de la innovación tecnológica en las ciudades	254
6. Smart City: Un enfoque para la internacionalización de una ciudad	263
7. PARADIPLOMACIA POSITIVA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.....	274
POLO TIC MENDOZA.....	285
8. Fundación ProMendoza	296
9. Conclusiones.....	309
RESULTADOS	313

CONCLUSIÓN.....	327
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:	332
ANEXOS.....	346



RESUMEN

En un mundo cada vez más interconectado y globalizado, las relaciones internacionales han experimentado una transformación significativa, marcada por la creciente participación de actores no tradicionales en la escena global. Los gobiernos locales y regionales han emergido como protagonistas clave, impulsados por la necesidad de adaptarse a un contexto dinámico que exige respuestas rápidas, eficaces y creativas a los desafíos contemporáneos. En este marco, la paradiplomacia, entendida como la acción internacional de las entidades subnacionales, se presenta en el siguiente trabajo como una herramienta estratégica para las regiones que buscan maximizar su potencial económico, cultural y político en el ámbito global.

El empresario e inversionista Naval Ravikant dijo una vez: *«Para escribir un gran libro, primero tienes que convertirte en ese libro»*. Yo tuve que vivir las ideas que se mencionan en esta obra para aprenderlas¹. Los grandes hitos, los momentos definitorios con frecuencia son el resultado de muchos acontecimientos previos que acumulan el potencial requerido para desencadenar un gran cambio.

Argentina, con su vasta extensión territorial y su diversidad económica, cultural y geográfica, ofrece un terreno fértil para el desarrollo de la paradiplomacia. Sin embargo, el país también enfrenta una política exterior históricamente centralizada, lo que plantea desafíos para las provincias y municipios que buscan internacionalizarse. Frente a estas limitaciones, varias regiones argentinas han adoptado enfoques innovadores para posicionarse en el escenario global. La provincia de Mendoza, en particular, ha sobresalido como un ejemplo destacado de cómo la paradiplomacia, especialmente en el caso de estudio de la fundación ProMendoza puede ser utilizada para superar barreras nacionales y fortalecer su desarrollo internacional.

El concepto de paradiplomacia asume fuerza en el siglo XX como una respuesta a los procesos de descentralización y globalización que ampliaron las funciones y competencias de los gobiernos subnacionales. Tradicionalmente, la política exterior era un ámbito exclusivo de los estados nacionales, gestionado a través de canales diplomáticos centralizados. Sin embargo, el avance de la globalización ha generado una creciente interdependencia entre los actores

¹ Naval Ravikant (@naval), «To write a great book, you must become the book», Twitter, 15 de mayo 2018, [https://twitter.com/ naval/ status/ 99646 0948029362176](https://twitter.com/naval/status/996460948029362176)

internacionales, impulsando a las ciudades y regiones a asumir un rol más activo en cuestiones como el comercio internacional, la inversión extranjera directa, el cambio climático y la cooperación cultural.

En este contexto, visualizamos en el presente caso de estudio que la paradiplomacia se ha convertido en una herramienta indispensable para los gobiernos locales que buscan diversificar sus economías, atraer inversiones y gestionar retos transnacionales. En Argentina, la necesidad de internacionalización de las provincias se ha visto intensificada por factores como las crisis económicas recurrentes, la concentración de recursos en la región metropolitana de Buenos Aires y las limitaciones estructurales del país, como los altos costos logísticos y las restricciones a las exportaciones. Frente a estos desafíos, la paradiplomacia emerge como una vía para que las provincias y municipios refuercen su autonomía y promuevan su desarrollo.

El caso de Mendoza es particularmente relevante para ilustrar cómo la paradiplomacia puede ser aplicada de manera efectiva en un contexto complejo. Desde 2018, Mendoza ha implementado una estrategia basada en el modelo "Región-Región", que prioriza la construcción de vínculos directos con otras regiones internacionales sobre la base de intereses compartidos y complementariedad económica. Esta estrategia ha permitido a la provincia sortear limitaciones impuestas por el gobierno nacional, como las retenciones al valor FOB de las exportaciones, y establecer relaciones estratégicas con regiones clave de Brasil, México, Estados Unidos y China. Además de fomentar las exportaciones, Mendoza ha desarrollado una presencia internacional activa mediante la apertura de oficinas comerciales, la participación en ferias internacionales y la creación de alianzas estratégicas.

Mendoza también ha aprovechado la paradiplomacia como una herramienta para la cooperación cultural y educativa, fortaleciendo sus lazos con instituciones internacionales y promoviendo el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Esta capacidad de actuar como un actor autónomo en la escena global ha permitido a la provincia no solo mejorar su competitividad económica, sino también proyectar su identidad cultural y reforzar su influencia en la política exterior argentina.

La importancia de la paradiplomacia no se limita a sus beneficios económicos y culturales. También representa un cambio paradigmático en las relaciones internacionales, al desafiar las

dinámicas tradicionales de poder y abrir espacios para que los actores subnacionales desempeñen un rol más proactivo y creativo. Este nuevo enfoque también tiene implicaciones para la política exterior de Argentina, ya que la acción internacional de las provincias puede complementar y diversificar las iniciativas del gobierno nacional, contribuyendo a una estrategia más amplia y equilibrada.

A pesar de sus logros, la paradiplomacia enfrenta varios desafíos en Argentina. Entre ellos se encuentran la falta de un marco normativo claro que regule las actividades internacionales de las provincias, la desigualdad en los recursos y capacidades de las distintas regiones, y la necesidad de coordinar las acciones subnacionales con la política exterior nacional. Superar estos obstáculos requiere un enfoque integrado que considere tanto las particularidades locales como las dinámicas globales.

En este sentido, el estudio de la paradiplomacia como herramienta de política exterior argentina tiene un doble objetivo. Por un lado, busca analizar las experiencias exitosas de las provincias, como el caso de Mendoza, para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas. Por otro lado, pretende proponer recomendaciones para fortalecer el marco institucional y normativo que permita a las regiones subnacionales desempeñar un rol más efectivo en la escena global.

Las ciudades hermanas y las redes de autoridades locales parecen ser las ganadoras en materia de actividades paradiplomáticas desde el comienzo de la pandemia. Pero la pregunta es: ¿qué más podemos esperar? ¿O hacia dónde podemos dirigir este capital acumulado en materia de lecciones aprendidas y mejores prácticas implementadas por las autoridades locales y regionales? ²

De esta manera, la paradiplomacia se posicionaría como un componente esencial de la política exterior argentina, con el potencial de transformar las relaciones internacionales del país y de empoderar a sus regiones en el escenario global. Al explorar este tema, la investigación no solo contribuirá a una mejor comprensión de la paradiplomacia, sino también a la formulación de estrategias más inclusivas y efectivas para el desarrollo regional e internacional.

² <https://unu.edu/article/paradiplomacy-opportunity-strengthen-public-leadership-time-covid-19>

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la creciente interdependencia global y de la internacionalización de las economías subnacionales, las provincias y regiones han asumido un rol cada vez más activo en la política internacional. Este fenómeno, conocido como paradiplomacia, se manifiesta en la acción externa de gobiernos subnacionales que buscan promover sus intereses económicos, culturales, ambientales y sociales en el escenario global. Aunque la política exterior es una competencia constitucional del Estado nacional, en países federales como Argentina se ha verificado una progresiva legitimación de la acción internacional subnacional como complemento eficaz de la diplomacia estatal.

En el siglo XXI, los procesos de internacionalización subnacional y la transformación urbana digital constituyen dos fenómenos simultáneos que impactan profundamente en las dinámicas de los territorios. En contextos federales como el argentino, las provincias y municipios han adquirido un protagonismo creciente en la escena internacional a través de mecanismos de paradiplomacia, la acción internacional desarrollada por actores subnacionales en temas económicos, culturales, ambientales o de cooperación. Esta forma de diplomacia descentralizada parece actuar como un complemento de la política exterior tradicional, en un entorno cada vez más interconectado, competitivo y multi-escalar (Cornago, 2010; Soldatos, 1993).

La provincia de Mendoza se destaca como un caso paradigmático del ejercicio sostenido de la paradiplomacia en Argentina. Pionero, sostenido en el tiempo y visionario con una economía diversificada, una fuerte orientación exportadora y una posición estratégica en el eje bioceánico, Mendoza ha impulsado, desde mediados de la década de 1990, una política activa de internacionalización a través de instrumentos institucionales como la Fundación ProMendoza, creada en 1996, en virtud de la manda constitucional de 1994. Esta organización, de carácter público-privado, ha facilitado la apertura de mercados para productos locales, la atracción de inversiones y la consolidación de vínculos con socios internacionales, operando como una herramienta de diplomacia económica territorial (Merke, 2020). Luego tomando el caso de la fundación como ejemplo de éxito surgieron experiencias comparadas de provincias como Córdoba, Santa Fe o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A la par, Mendoza —como otras provincias argentinas— ha comenzado a incorporar los principios de las ciudades inteligentes (smart cities) en su estrategia de desarrollo urbano y regional. Es por ello que vemos pertinente tratar en este estudio y vincular con la paradiplomacia estos conceptos de ciudades y tecnología, ya que a nuestro modo de ver han tenido que ver mucho en los procesos de internacionalización de los últimos años y la actividad de los actores paradiplomáticos, facilitando y acelerando su ejecución. Estos modelos proponen el uso de tecnologías digitales para optimizar la gestión pública, fomentar la innovación y mejorar la calidad de vida. No obstante, su aplicación conlleva desafíos significativos, entre ellos el riesgo de gentrificación, es decir, la transformación de áreas urbanas en beneficio de sectores socioeconómicos más altos, con el consecuente desplazamiento de poblaciones históricamente residentes (Lees, Slater y Wyly, 2008). En este sentido, la incorporación de tecnologías debe estar acompañada por marcos regulatorios inclusivos y una gobernanza democrática que evite la profundización de desigualdades territoriales (Pieterse, 2010).

El presente trabajo propone analizar el rol de la paradiplomacia como herramienta complementaria de la política exterior argentina en el período 1994–2023, tomando como estudio de caso la experiencia de la provincia de Mendoza y el accionar de la Fundación ProMendoza. Asimismo, se examinan los vínculos entre internacionalización territorial, desarrollo regional y transformación urbana bajo un enfoque que incorpora nociones como región, provincia, municipio y glocalización, entendida esta última como la interrelación entre dinámicas globales y respuestas locales (Robertson, 1995). Esta aproximación permite abordar de manera integral cómo los gobiernos subnacionales despliegan estrategias para posicionarse globalmente, gestionar procesos de innovación urbana y mitigar impactos como la exclusión o la gentrificación. Por ello, parecería que fueran conceptos o compartimentos estancos, pero los desarrollamos de forma que tienen una vinculación con la paradiplomacia y funcionan de forma transversal a la misma. El caso de la Fundación ProMendoza al tener en sus objetivos optimizar el modelo Región-Región, tener impacto en la región de Cuyo, con jurisdicción en toda la provincia y además la mayor actividad internacional con el Municipio de Capital, son fenómenos territoriales y ámbitos de espacio que no podemos dejar de lado ni de hablar de ellos ni mencionarlos según nuestro estudio. Ya que vamos desde lo micro a lo macro, viendo como la Fundación impacta en todos estos niveles de gobernanza, siendo su acción expansiva e inclusiva de los mismos.

Desde una metodología cualitativa y exploratoria que vamos a desarrollar en el capítulo metodológico, el trabajo recurre a fuentes primarias (documentos institucionales, entrevistas) y secundarias (literatura académica, estadísticas comerciales y urbanas) para evaluar el impacto de la paradiplomacia mendocina, su articulación con la política exterior nacional y su interacción con procesos urbanos recientes. La tesis busca contribuir al campo de estudios sobre gobernanza multinivel, política exterior subnacional y planificación territorial inteligente, desde una perspectiva situada en el caso argentino poniendo ejemplo el caso de la Fundación que fue el primer ejemplo de la actuación público - privada - académica trabajando en conjunto por una internacionalización enfocada en el área económica-comercio exterior en principio. Es dable destacar que la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) ha desarrollado en los últimos años diversas iniciativas orientadas a fortalecer su proceso de internacionalización, integrando la movilidad académica, la cooperación internacional, la internacionalización del currículo y la participación en redes globales³, sobre todo cuando la fundación ProMendoza tiene algún contacto con otro país en algún proyecto generalmente casi siempre surge el interés de la academia y se vincula a la Universidad con intercambios, becas que impulsan y afianzan más el trabajo de la fundación, convirtiéndose así en un actor clave paradiplomático.

La presente investigación va a tratar de responder a la pregunta problema sobre cuál papel ha desempeñado la paradiplomacia provincial en Argentina como complemento de la política exterior nacional, según se observa en el caso de Mendoza y la Fundación ProMendoza. En este marco, la provincia de Mendoza constituye un caso paradigmático de desarrollo sostenido de estrategias paradiplomáticas. Como mencionamos anteriormente, una economía fuertemente orientada a la exportación y una localización geográfica estratégica en el eje bioceánico argentino-chileno, Mendoza ha impulsado iniciativas de internacionalización que articulan al sector público y privado, destacándose entre ellas la creación de la Fundación ProMendoza en 1994. Esta institución, fue concebida con el objetivo de promover las exportaciones provinciales, atraer inversiones y consolidar vínculos con mercados internacionales, convirtiéndose en una herramienta central de la política exterior provincial.

El presente trabajo estará dividido además del capítulo metodológico, estado del arte que integra

³ <https://www.uncuyo.edu.ar/relacionesinternacionales/estudiantes-de-intercambio>

la mayor conceptualización, en tres capítulos fundamentales, en donde vamos a desarrollar en cada uno de ellos el marco teórico ya que para el análisis de cada uno de ellos se facilita su lectura y entendimiento a nuestro caso de estudio, empezando desde un capítulo histórico para comprender la evolución historia para ir luego al estudio de la práctica.

El primer capítulo se enfoca en caracterizar la política exterior argentina en el período comprendido entre 1994 y 2023, un lapso marcado por profundas transformaciones internas y reconfiguraciones relevantes en el escenario internacional. A partir de una periodización que distingue las orientaciones diplomáticas del menemismo, el kirchnerismo, el macrismo y el post-macrismo, se analizan los cambios en el modelo de inserción internacional del país. Carlos Escudé (1992) planteó el concepto de “realismo periférico” para caracterizar el alineamiento automático del gobierno de Menem con los Estados Unidos en la etapa pos-Guerra Fría, mientras que autores como Tokatlian y Russell (2002) analizaron los virajes hacia posiciones más autonomistas en etapas posteriores. Asimismo, Merke (2008) ha descrito las tensiones entre el regionalismo y el pragmatismo bilateral, especialmente en el vínculo con Brasil y en el marco del Mercosur. Este capítulo también aborda el rol central del Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de la diplomacia nacional y la impronta del presidencialismo argentino en la formulación de la política exterior, un rasgo que ha sido señalado como persistente por diversos autores (Simonoff, 2010). Este marco general permite contextualizar las condiciones bajo las cuales se desarrolla la paradiplomacia provincial, ya que esta no se produce en un vacío, sino en una arquitectura institucional que define márgenes de acción y competencias compartidas.

El segundo capítulo se adentra en el estudio de la paradiplomacia en la Argentina, entendida como el conjunto de iniciativas internacionales llevadas adelante por gobiernos subnacionales dentro del sistema federal. La reforma constitucional de 1994, al incorporar el artículo 124 que faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales con conocimiento del Congreso Nacional, abrió una nueva etapa en la internacionalización territorial. En este marco, se abordan las bases teóricas del concepto de paradiplomacia, así como su evolución normativa e institucional. Cornago (2010) define la paradiplomacia como el ejercicio de funciones internacionales por actores no centrales, mientras que Lecours (2008) distingue entre paradiplomacia cultural, económica y política, permitiendo una tipología más precisa de las

prácticas provinciales. En el contexto argentino, Merke (2009) propone entender la paradiplomacia como una forma de participación subnacional que no necesariamente se opone a la política exterior nacional, sino que puede complementar y fortalecerla. El capítulo examina los principales desafíos que enfrentan las acciones subnacionales: el centralismo diplomático, la escasa articulación con Cancillería, la limitada profesionalización del personal y los obstáculos financieros (Oyarzún & Sosa, 2016). Esta reflexión es esencial para establecer las condiciones institucionales y políticas en las que experiencias como la de Mendoza pueden desarrollarse con éxito.

El tercer capítulo se dedica al análisis del caso de la Fundación ProMendoza como ejemplo destacado de paradiplomacia positiva en la Argentina. Creada en 1996, ProMendoza constituye una iniciativa pionera de gobernanza público-privada con intervención del sector académico como agente de cambio, para la promoción internacional de la producción mendocina, con especial énfasis en sectores estratégicos como la vitivinicultura, la agroindustria, la minería y, más recientemente, los servicios tecnológicos. Aránguiz (2020) identifica a ProMendoza como una experiencia singular dentro del federalismo argentino, caracterizada por su continuidad institucional, su capacidad de articulación entre sectores públicos y privados, y su orientación estratégica en materia de inserción internacional. A partir de fuentes institucionales (Fundación ProMendoza, 1996–2022) y documentos oficiales del Gobierno de Mendoza (2018), este capítulo reconstruye la evolución del organismo, su modelo operativo, sus vínculos con la Cancillería argentina, y los resultados tangibles en términos de apertura de mercados, diversificación exportadora y posicionamiento internacional. La existencia de una estructura profesionalizada y con proyección de largo plazo ha permitido que ProMendoza trascienda gobiernos provinciales, consolidando una política internacional activa en consonancia con los objetivos de desarrollo local. En este sentido, el estudio del caso mendocino permite ilustrar cómo una provincia puede desempeñar un papel significativo en la proyección internacional del país, no como actor aislado, sino como socio activo en una política exterior multinivel.

Para comprender adecuadamente la evolución de la paradiplomacia mendocina en el período 1994–2023, resulta imprescindible situar en el contexto más amplio de los cambios en el sistema internacional y en el derecho internacional contemporáneo. El surgimiento y consolidación de prácticas paradiplomáticas como las que impulsa ProMendoza no se explican únicamente desde

la dinámica interna de una provincia, sino también desde la transformación del marco normativo y político que, a nivel global, ha comenzado a reconocer y habilitar la participación de actores subnacionales en la política internacional. Este fenómeno se vincula estrechamente con el proceso de apertura del derecho internacional a nuevos sujetos, más allá de los Estados soberanos, así como con el debilitamiento de la lógica centralizada del poder estatal, especialmente tras la Guerra Fría. En ese sentido, antes de analizar en profundidad el caso mendocino, es necesario repasar brevemente los hitos históricos y jurídicos que han permitido el desarrollo de estas nuevas formas de acción internacional subnacional, entendidas hoy como parte legítima —aunque todavía en evolución— de la gobernanza global.

Aunque las relaciones diplomáticas entre naciones han existido desde tiempos antiguos, su formalización en el ámbito legal es un fenómeno más reciente. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, establecida en 1969 y ratificada en 1980 después de la adhesión de varios países, marcó un hito importante en este proceso al definir normas y prácticas para la diplomacia entre estados.

El derecho internacional, especialmente tras la Guerra Fría y la Guerra del Golfo de 1991, ha experimentado avances significativos, aunque hasta entonces la soberanía estatal era considerada el principio fundamental. La visión de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría, influenciada por el realismo político, tendía a subordinar a estos actores no estatales a la voluntad del poder estatal dominante. De manera que a medida que la paradiplomacia ha ganado importancia, ha surgido un reconocimiento más amplio de la diversidad de actores en el escenario internacional y de la importancia de sus contribuciones. Sin embargo, las acciones del Consejo de Seguridad de la ONU bajo su Capítulo VII, en particular el Artículo 25, han alterado esta dinámica, redefiniendo las relaciones internacionales de manera única.

Esta evolución, junto con el creciente poder de instituciones globales como la ONU, ha facilitado un mayor activismo de entidades subnacionales, dando lugar a la paradiplomacia. Este fenómeno, que implica actividades diplomáticas de regiones o ciudades en el ámbito internacional para promover sus intereses, surge en respuesta a la interdependencia global y la necesidad de abordar temas como el comercio y el medio ambiente que afectan directamente a estas entidades.

En cuanto a los pioneros en la conceptualización de la paradiplomacia, hemos visto que se mencionan comúnmente a Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos. Sin embargo, es importante señalar que, si bien Quebec, Canadá, ha sido destacado como un pionero en la práctica de la paradiplomacia, la conceptualización y la aplicación de este término se remonta a diferentes corrientes del derecho internacional y las relaciones internacionales.

El derecho internacional tradicionalmente ha reconocido solo a los estados soberanos como sujetos de derecho internacional. Sin embargo, en las últimas décadas ha habido una creciente aceptación de que existen otros actores, como las entidades subestatales mencionadas anteriormente, que también participan en la arena internacional. Estos actores pueden carecer de algunos de los atributos tradicionales de un estado soberano, como autoridad gubernamental sobre un territorio definido, pero aun así tienen un papel en las relaciones internacionales.

El derecho internacional reconoce la existencia de sujetos adicionales aparte de los estados soberanos y las instituciones internacionales, aunque estos tienen un estatus menor. Estos sujetos, como la Santa Sede, estados diminutos, colonias, protectorados, algunos territorios y partes insurgentes, carecen de ciertos elementos cruciales para ser considerados estados soberanos, como autoridad gubernamental sobre población y territorio, así como soberanía en relaciones exteriores. Aunque su importancia es menor, siguen siendo reconocidos y considerados dentro del marco del derecho internacional.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ESTADO DEL ARTE – CONTEXTO CONCEPTUAL

La paradiplomacia surge teniendo en cuenta la mayor relevancia que han adquirido los gobiernos locales y su accionar internacional. Este movimiento, el cual se ha dado en las últimas décadas, ha hecho que los gobiernos locales se volvieran más importantes, sobre todo en la década del '90 a raíz del traspaso de algunas funciones del Estado Nacional hacia las provincias y municipios. Sumado a esto, se observa la relevancia que han adquirido las problemáticas locales en la agenda internacional en temas de salubridad y desarrollo sustentable. Esto se basa en la creciente participación de la ciudadanía en cuestiones públicas y las nuevas demandas provenientes de la sociedad civil hacia los gobiernos locales.

La paradiplomacia permite canalizar liderazgos públicos diversos que logren construir mayores consensos. Un liderazgo público no sólo político, sino multiactor y multidireccional, bajo un pensamiento dialéctico —como plantea el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social— que respete y potencie conocimientos, capacidades y valores. La paradiplomacia contribuye al diálogo multiactor y acompaña la aparición de nuevos liderazgos territoriales, el fortalecimiento de capacidades sociales situadas y la movilización de recursos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La noción de "paradiplomacia" fue acuñada por el teórico James Der Derian, quien analizó el término desde una perspectiva etimológica. Der Derian descompone la palabra en "para", que denota proximidad o asociación, y "diplomacia", sugiriendo una desviación o contraposición a la diplomacia tradicional. En su interpretación, describe la paradiplomacia como actividades internacionales realizadas por actores no convencionales, como corporaciones transnacionales, organizaciones laborales internacionales, comunidades religiosas, ONG, la industria y los medios de comunicación. Este enfoque se detalla en su libro "On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement", publicado en Oxford por Basil Blackwell en 1987.

Según el libro Teoría y Práctica de la Paradiplomacia del profesor Zidane Zeoaoui nos menciona que:

“Estas actividades internacionales de las subregiones o de actores no estatales se han denominado como paradiplomacia. conceptos que existen en el derecho internacional desde la década de los años 70 en las relaciones internacionales debemos esperar hasta finales de

los años 70 para que este término entre el análisis en un sistema mundial y sus interacciones. El éxito de la para diplomacia en América Latina es reciente recién a la en la década de los 90 surgen expertos en la problemática se la llama también local o política exterior de las regiones.” (pág. 7)

Según Mariano Álvarez (2021) si bien el término paradiplomacia consiguió un espacio dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, además de ser el más utilizado para referirse a los gobiernos no centrales en política mundial, este es un concepto elusivo, cuya validez suele ser discutida con frecuencia y que genera divisiones entre los académicos (Cornago, 2016). Una primera dificultad es que la paradiplomacia había sido utilizada previamente en otras disciplinas y con significados distintos.

Actualmente continúa siendo un fenómeno que ha sido observado y analizado por muchos estudiosos de las relaciones internacionales y la política comparada en las últimas décadas. Este cambio en la dinámica de las relaciones internacionales, donde los actores subnacionales como municipios y regiones están adquiriendo mayor autonomía y participación en el ámbito internacional, se debe a una serie de factores interrelacionados.

Ello se relaciona con el Concepto de diplomacia constitutiva que nos propone Noe Conagro, que implica la participación de entidades subnacionales, como municipios o estados, en la política exterior de un estado. Esta participación implica acciones externas y relaciones internacionales que se llevan a cabo en el marco descentralizado del estado, donde las entidades subnacionales toman la iniciativa en decisiones propias. La implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales se manifiesta a través del establecimiento de contactos formales e informales con entidades extranjeras, ya sean públicas o privadas. Estas interacciones tienen como objetivo promover asuntos socioeconómicos, políticos, culturales u otras dimensiones externas de sus competencias constitucionales.

Este enfoque de diplomacia constitutiva reconoce la creciente importancia de los actores subestatales en el ámbito internacional y cómo pueden contribuir al desarrollo de relaciones internacionales más amplias, más allá del ámbito centralizado del gobierno nacional.

Podemos visualizar algunos elementos que han contribuido al desarrollo de esta diplomacia paralela como:

- El *proceso de globalización* ha facilitado la interconexión entre diferentes partes del mundo, lo que ha llevado a una mayor interdependencia entre actores a diferentes niveles, desde los individuos hasta los estados y más allá. Esto ha hecho que las fronteras estatales sean más permeables y que los actores subnacionales tengan la capacidad de participar directamente en asuntos internacionales.
- Muchos estados han optado por *descentralizar el poder político y administrativo*, transfiriendo competencias a nivel regional y local. Esto se ha hecho en respuesta a demandas de autonomía y reconocimiento de identidades culturales y políticas dentro de los países.
- Junto con la descentralización, han surgido la *emergencia de nuevas formas de gobernanza* que involucran a múltiples actores, tanto estatales como no estatales. Esto incluye redes de ciudades, asociaciones regionales, y otros tipos de coaliciones que trabajan en temas específicos como el medio ambiente, el comercio, la seguridad, etc.
- *Los problemas globales* como el cambio climático, la migración, el terrorismo, entre otros, son cada vez más complejos y requieren soluciones que trascienden las fronteras nacionales. En muchos casos, los actores subnacionales tienen un papel importante en abordar estos problemas debido a su proximidad con los ciudadanos y su conocimiento de las realidades locales.

El protagonismo de “*esos actores fueron los gobiernos no-centrales (GNC) – también denominados, subnacionales- los cuales comenzaron a proyectarse cada vez con mayor frecuencia e intensidad*” (Ippolito, 2017). Cada ente subestatal se proyecta de diversas formas y lleva adelante una diplomacia a escala sin interferir con la política exterior ⁴del Estado nacional que integra. Una de las formas más comunes que tienen las ciudades de proyectarse es el hermanamiento de ciudades y la participación en redes temáticas.

Existen cuatro estructuras clave que determinan la política internacional de las entidades subnacionales. La primera está relacionada con el marco institucional formal, es decir, las

⁴ Porque “la política exterior es el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado vis-à-vis otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales. La diplomacia es el instrumento mediante el cual se lleva a efecto la política exterior” (Sorensen, 2000, p. 385).

prerrogativas que el gobierno central otorga a las regiones. La segunda estructura se refiere a las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central. La tercera está vinculada a la representatividad de las regiones en las instituciones federales, mientras que la última tiene que ver con la agenda nacional y los intereses de las entidades regionales, distinguiendo entre la *high politics* y la *low politics* (Lecours, 2002).

En el campo de las Relaciones Internacionales, entendiendo por ellas “*el estudio de las relaciones de los estados con otros y con organizaciones internacionales y otras entidades subnacionales*”, según define la Enciclopedia Británica, este tipo de relaciones tienen un tinte político, pero también se trata de una disciplina transversal donde también están incluidas otras, como la sociología, psicología, historia, geografía, leyes, filosofía, y la más importante en el nuestro estudio de caso: la cultura.

Teniendo en cuenta que fueron los Estados Unidos de Norte América la base donde se construyó el ejercicio y práctica de las Relaciones Internacionales que resultó en el esfuerzo de minimizar conflictos armados y lograr cooperación internacional entre naciones, esta disciplina surge como el auxilio bélico necesario en el siglo XX. Se materializaba como una vía para llegar a acuerdos y lograr objetivos legítimos, ya que con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, el sistema internacional comenzó a tener cambios acelerados.

Este fenómeno de la paradiplomacia desafía directamente la concepción tradicional de las relaciones internacionales, que otorga un papel central al Estado en la formulación y ejercicio de la política exterior, así como en la influencia sobre la política internacional en su conjunto.

Según esta perspectiva clásica, las relaciones internacionales se conciben principalmente como un asunto entre estados, lo que ha llevado a sugerencias de que deberían denominarse relaciones entre estados o entre gobiernos. De hecho, varios autores han argumentado que el término "internacional" es problemático y que el derecho internacional debería ser considerado más como un derecho entre estados.

Bajo esta visión tradicional, los estados se presentan como actores unitarios, homogéneos y soberanos en la arena mundial. Sin embargo, en realidad, los estados contienen una amplia diversidad de agentes y entidades en su interior, lo que complica cualquier intento de definirlos de manera precisa y consensuada.

Todo ello originó el nacimiento de los actores no estatales o gobiernos no centrales (GNC),

que tienen que ver con las interacciones dadas entre organismos multinacionales o agrupaciones estatales sin la intervención de gobiernos nacionales. La paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales y en ella no son los Estados los únicos actores.

La importancia del territorio

Hay dos conceptos que nos interesa destacar por su conexión con la paradiplomacia. Estos son la territorialidad y la territorialización para el presente trabajo ya que como mencionamos anteriormente, no solamente el caso de estudio tiene incidencia en el interior de una fundación, sino que tiene efecto expansivo hacia los municipios, provincia, región y hasta el territorio de una nación sirviendo de modelo de eficacia estratégica territorial. La territorialidad puede definirse como la capacidad humana de producir *territorios* mediante la delimitación y la valorización espacial, lo que permite consolidar la identidad, base de toda actividad paradiplomática (Zeraoui, 2016). Con respecto a la territorialización, el debilitamiento del estado-nación frente a la globalización, emergieron a ser importantes territorios dentro estados multinacionales como Canadá, España, Bélgica o los Estados Unidos Reino. Han surgido nuevas formas de nacionalismo, menos ligadas a la construcción de un estado en el sentido clásico, y más preocupado por construir una capacidad para la acción colectiva, en el gobierno y la sociedad civil, en el rostro del mercado global (Keating, 1997)⁵. En otros lugares, vemos un nuevo regionalismo (Keating, 1998) definido por su contexto global y de mercado, o el auge de las ciudades como actores. Las coaliciones de desarrollo han surgido en estos espacios territoriales, buscando gestionar la inserción de sus territorios en el mercado global, mientras controla los efectos socialmente desintegradores de ese mercado. El territorio se convierte así en un factor clave en la relación entre sociedad y el mercado global y en la constitución de arenas para la debate y sistemas de acción colectiva (Aldecoa y Keating, 2013, p. 13)⁶.

Continuado con estos los autores en su libro "Paradiplomacia: Las relaciones internacionales

⁵ Traducción Propia

⁶ Traducción Propia

de las regiones"⁷, la paradiplomacia no se limita únicamente a la búsqueda de mayores flujos de inversión extranjera. Si bien la variable económica es importante, existen otros elementos que influyen en la política internacional de las regiones, como la cuestión lingüística o cultural y la resolución de problemas fronterizos comunes. Aldecoa y Keating señalan que hay tres grupos de motivaciones para que las regiones se involucren en la paradiplomacia a nivel global: económicas, políticas y culturales. Por lo tanto, la atracción de inversión extranjera es solo una de las múltiples motivaciones que pueden impulsar la participación de las regiones en la escena internacional.

Es importante reconocer que las regiones pueden buscar establecer relaciones internacionales por una variedad de razones, que van desde el impulso económico hasta la preservación cultural o la resolución de conflictos fronterizos. La paradiplomacia, en este sentido, abarca un amplio espectro de actividades internacionales llevadas a cabo por entidades subnacionales como las regiones.

La paradiplomacia percibida como una amenaza para el Estado

La paradiplomacia ha sido concebida en ciertos contextos como una amenaza para el Estado nacional por distintas razones políticas, jurídicas y diplomáticas. Esta percepción de amenaza está asociada principalmente al temor a la fragmentación de la soberanía, a la pérdida de control de la política exterior por parte del gobierno central, y a la posibilidad de tensiones internas en sistemas federales o con demandas autonomistas. En este sentido, Cornago (2010) advierte que la irrupción de estos actores pone en cuestión la estructura tradicional del sistema internacional, en la que sólo los Estados eran considerados interlocutores válidos.

Desde la lógica estatal, la política exterior ha sido históricamente concebida como una competencia exclusiva del gobierno central. La intervención de provincias, regiones o municipios en cuestiones internacionales es interpretada, en muchos casos, como una duplicación de funciones o como una intromisión en áreas sensibles que requieren cohesión y coherencia. Lecours (2002) señala que los gobiernos centrales tienden a ver estas prácticas paradiplomáticas como una amenaza a su autoridad, temiendo que puedan debilitar la unidad

⁷ Francisco Aldecoa y Michael Keating en su libro "Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones, ed Marcial Pons 2021.

de acción exterior del país. Esta preocupación se agudiza en temas de alto contenido político, como los derechos humanos, el comercio o las relaciones fronterizas, donde los posicionamientos contradictorios pueden tener efectos diplomáticos concretos.

A esta dimensión institucional se suma una preocupación de carácter político-territorial. En países donde existen movimientos autonomistas y separatistas activos, la paradiplomacia puede ser vista como un vehículo para la legitimación internacional de las regiones que aspiran a mayores grados de soberanía. Duchacek (1990) ha descrito este fenómeno como “soberanías perforadas”, en las que los actores subestatales no sólo actúan internacionalmente, sino que lo hacen con una clara intención de construir capacidad de agencia propia frente a la comunidad internacional. En este mismo sentido, Keating (1999) ha observado que la paradiplomacia se encuentra frecuentemente vinculada a políticas identitarias, lo que lleva a los Estados a considerarla una práctica subversiva o desestabilizadora.

Der Derian (1987) propuso un análisis genealógico para entender la evolución de la disciplina de la Diplomacia a lo largo del tiempo. En su trabajo, identificó seis paradigmas que representan diferentes etapas en esta evolución: Mythodiplomacy, Protodiplomacy, Diplomacy, Antidiplomacy, Neodiplomacy y Techno-diplomacy. El último paradigma, la techno-diplomacia, se caracteriza por generar formas de mediación paralelas como reacción a una diplomacia tecnocrática y despersonalizada. Estas nuevas formas de mediación fueron denominadas para-diplomacia. En contraste con la diplomacia convencional, la para-diplomacia no se limita a representantes del Estado ni a representantes de gobiernos no centrales; más bien, involucra a actores individuales u organizaciones importantes que actúan en el ámbito internacional sin representar directamente a un Estado.

Por otro lado, en la década de 1980, Duchacek (1984) introdujo el término "paradiplomacia" en un contexto diferente al de Der Derian. Duchacek utilizó este término para referirse a la dimensión de la internacionalización de los gobiernos no centrales, específicamente en el artículo "The International Dimension of Subnational Self-Government", publicado en el número de otoño de la revista Publius, que se centraba en los Estados federales y las relaciones internacionales. Por lo que podemos pensar que mientras que Der Derian hablaba de paradiplomacia en el contexto de la evolución de la diplomacia como respuesta a la tecnocratización, Duchacek utilizaba el término en relación con la internacionalización de los

gobiernos no centrales en el contexto de Estados federales y relaciones internacionales.

Desde el ámbito de la diplomacia profesional, también se han planteado objeciones a la paradiplomacia, no tanto por razones de soberanía, sino por su potencial para generar diplomacias paralelas con escaso nivel técnico o sin la experiencia necesaria para desenvolverse en entornos internacionales complejos. Oyarzún y Sosa (2016) sostienen que la proliferación de agencias subnacionales sin capacitación o supervisión adecuada puede llevar a la adopción de decisiones diplomáticas improvisadas, afectando la imagen y la credibilidad internacional del país.

John Kincaid expresa que la paradiplomacia siempre ha sido un tema delicado en los estados federales, donde la división de poderes, otorgando competencia externa exclusiva a la federación, a menudo choca con el deseo de las unidades federadas de proyectar sus responsabilidades domésticas en el exterior (Aldecoa y Keating, 2013, p. 10)⁸.

Un ejemplo particularmente sensible es el de Quebec, ya que allí los gobiernos han buscado durante mucho tiempo una presencia externa no sólo para fines funcionales sino como un reconocimiento de su personalidad nacional. Esto ha entrado en conflicto con la política canadiense, ya que el país, emergiendo de la conexión británica, ha buscado constituirse como nación y reservarse el derecho de representación en el extranjero.

A partir de la década de los '60, Quebec comenzó a participar en actividades destinadas a promover sus intereses internacionales. También se ha observado que, durante ciertos períodos de tiempo, esta actividad también sirvió para avanzar en su reclamo de estatus soberano. Más tarde, otras provincias canadienses adoptaron políticas similares, lo que refleja una tendencia más amplia en las relaciones internacionales hacia la paradiplomacia (a través de la cual las subunidades políticas promueven sus intereses económicos, políticos y culturales) y la protodiplomacia (a través de la cual las subunidades buscan afirmar reclamos de estatus soberano) que se ha vuelto cada vez más popular. La experiencia canadiense en estas áreas es instructiva para comprender la importancia global de este desarrollo en curso, así como implicaciones más específicas para Canadá y su sistema federal. Pone en

⁸ <https://www.losandes.com.ar/opinion/paradiplomacia-herramienta-activa-de-la-politica-exterior/>

conocimiento los estudios sobre la diplomacia internacional con evidencia de estas actividades paradiplomáticas y protodiplomáticas, su influencia sobre la política exterior canadiense y las aspiraciones internacionales de sus provincias. No nos debemos olvidar de la importancia del derecho internacional y una perspectiva realista, ni la paradiplomacia ni la protodiplomacia califican como "diplomacia" en un sentido estricto y tradicional, proporcionan técnicas para promover objetivos "diplomáticos" que simultáneamente benefician a Canadá y sus provincias (particularmente Quebec), tanto a nivel regional como mundial.

El fenómeno de la regionalización y el fortalecimiento de las entidades subnacionales en el ámbito internacional es particularmente notable en el contexto de la Unión Europea (UE). Desde la década de 1980, varios países miembros de la UE han promovido la regionalización de su política interna, buscando otorgar mayor autonomía a sus regiones y permitirles participar más activamente en los asuntos europeos.

Es ilustrativo mencionar además el caso de Alemania, donde las relaciones internacionales sustentadas en la cultura y la educación en las diversas regiones, son núcleos donde se trazan líneas estratégicas y la designación de una figura similar a un “mediador regional internacional” llamado kulturweit, ante las organizaciones como por ejemplo la Comisión Alemana para la Unesco.

En el caso de Alemania, los Länder (estados federados) desempeñan un papel significativo. Alemania es una federación de Länder, cada uno con su propio gobierno y competencias legislativas en áreas como la educación, la policía, y la cultura. Los Länder alemanes tienen una personalidad jurídica propia y, aunque la representación diplomática recae en el gobierno federal, muchos de ellos tienen presencia en foros internacionales y oficinas en ciudades europeas importantes.

Retomando el caso de la Unión Europea podemos mencionar que el Comité de las Regiones de la UE, establecido en 1994, es un órgano consultivo que representa a las regiones y municipios de los Estados miembros en el proceso de toma de decisiones de la UE. Este comité brinda a las autoridades regionales y locales la oportunidad de expresar sus opiniones sobre legislación propuesta y políticas que afectan a nivel local.

Desde el Tratado de Maastricht en 1992, los representantes de las regiones y comunidades de los Estados miembros pueden participar en las delegaciones nacionales en las negociaciones dentro del Consejo de la UE. Esto significa que las autonomías regionales de Bélgica, el gobierno escocés, las regiones autónomas de España, los Länder alemanes, entre otros, pueden estar presentes en las sesiones del Consejo de Ministros de la UE y tener voz en las decisiones que se toman a nivel europeo.

Legitimación de los estados locales para el ejercicio de la acción internacional

Sin embargo, el tema que nos atañe son las regiones, ciudades, municipios, “lo local” o “localización” y el concepto más moderno que ha surgido en los últimos años como “glocalización” como se menciona últimamente los que estarían legitimados, dentro de lo que mencionamos en nuestro marco teórico, para el ejercicio de la acción internacional.

Hoy en día, los gobiernos locales comienzan a ser un interlocutor válido. Aunque no están tan involucrados en los procesos de decisión, se los empieza a invitar a los debates y a realizar contribuciones, lo que es de suma importancia. Antes, se pensaba que lo internacional era accesorio y estaba más vinculado a hermanamientos, cooperación y al desarrollo. Ahora se entiende que hay una evolución en la gobernanza local y una intervención en la agenda internacional, mediante la propuesta de su propia agenda de trabajo. De esta forma, la acción internacional se presenta como un instrumento para el logro de objetivos y estrategias que se fijan en la agenda de un gobierno local o subnacional. Ello es indispensable para que las políticas públicas que se aplican en el territorio tengan éxito, refuercen o validen políticas públicas de la política internacional, complementando y no suprimiéndolas o actuando en contra de sus objetivos. Por el contrario, se les reconoce legitimidad y se admite que esta acción internacional es una estrategia esencial de los gobiernos locales para tener impacto en el territorio.

Como consecuencia de estos planteos, en la disciplina se ha comenzado a indagar cada vez más en el accionar de los actores no estatales y subnacionales y su rol complementario y coexistente con el Estado Nación. Los mismos generan un flujo de interdependencias que se vuelve necesario analizar. Según afirman Colacrai y Zubelzú, La clasificación de “actores internacionales” incluyó a los Estados, Organismos Internacionales y luego fue incorporando

distintos tipos de ONGs incluidas las BINGOS (Business International Non Governmental Organizations). Dada la relevancia que está adquiriendo la relación entre regiones y ciudades de diferentes estados, o provincias de un Estado con provincias o estados, o circunscripciones de estos estados, sería oportuno incluirlos como “nuevos actores” y darles espacio dentro de esa nómina (1994, p. 1).

Junto a los actores no estatales, los subestatales o subnacionales, como las provincias, estados federados, comunidades autónomas y gobiernos locales, comenzaron a incorporarse a las relaciones internacionales a través de una fuerte participación en las relaciones transnacionales. Por supuesto que esta contundencia se midió con referencia al pasado en el que los actores subestatales prácticamente tenían vedada la dimensión externa porque toda política al respecto era una competencia excluyente de los gobiernos centrales. Los escenarios que se fueron configurando en torno a la expansión y densidad de las relaciones transnacionales, les permitieron a los actores subestatales el poder representar, defender o reivindicar a sus sociedades, economías y culturas, sin tener que esperar que sus respectivos gobiernos centrales decidieron cumplir con esas funciones (2005, p. 2).

Por lo que afirma Miranda, categóricamente: “Los actores transnacionales, no gubernamentales y subnacionales pasaron a ser nuevas esferas de autoridad” (2005, p. 2).

Los gobiernos emplean diversas estrategias para adaptarse a la dinámica internacional actual. Estas estrategias incluyen la formación de alianzas internacionales para promover sus intereses comunes, el uso de redes como una forma efectiva de influencia internacional, y la participación en grupos de presión internacional centrados en temas específicos como derechos humanos o medio ambiente.

Además, se recurre a los medios de comunicación para destacar la independencia alcanzada en asuntos internacionales. También se establecen oficinas de representación en otros países, e incluso algunas subdivisiones gubernamentales abren departamentos específicos para asuntos internacionales, lo que les permite mantener relaciones directas con otros países. Este nuevo enfoque regional de interactuar directamente con el resto del mundo ha ido abriendo paso a la paradiplomacia, distinguiéndose así de la política exterior como hemos visto en el primer capítulo, que sigue siendo responsabilidad exclusiva de los gobiernos centrales.

En el caso de la República Argentina, podemos ver un punto de quiebre en el año 2003, con la cuestión de la federalización de la política exterior argentina establecida por el gobierno nacional. A partir de este momento, se comenzaron a implementar políticas públicas directas e indirectamente, a fomentar la participación de nuevos actores en las vinculaciones con el medio externo. En consecuencia, desde el punto de vista institucional, surge la revalorización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría de Estado, con incumbencia en cuestiones municipales a nivel nacional y provincial que son el reflejo de un cambio de prioridades. El otro reflejo del cambio de época, es que tanto las autoridades provinciales y nacionales ven actualmente en los actores locales una realidad ineludible, intervienen de hecho en las actividades de cooperación internacional y sus diferentes temáticas a nivel técnico o político, como así también en aspectos vinculados al comercio exterior de manera formal o informal.

En concordancia, la Cancillería Argentina, hoy en día, y vislumbrando el fenómeno de la paradiplomacia, trata de ejercer también una vinculación de los gobiernos locales con el mundo. Es por ello que incorporó un componente federal por medio de la Cancillería “Subsecretaría de Asuntos Nacionales”, cuyo objetivo es dotar a la política exterior argentina de un marcado carácter federal. Esto se justifica desde la perspectiva de que en las provincias y municipios se encuentra la potencia económica en nuestro país. En una reciente nota en las redes sociales, los voceros de la mencionada Subsecretaría declaran que la diplomacia de las entidades subnacionales “crece cada vez más y los países y organismos internacionales vienen a buscar a nuestros gobiernos locales, además se lanzó con participación de concejales y concejalas un “Seminario virtual de Aportes para la Gestión de la Internalización de Gobiernos Municipales” con el fin de acercar herramientas y avanzar en la federalización de la política exterior.

Conceptualización de la paradiplomacia teniendo diferentes aportes de autores y miradas complementarias.

En las últimas décadas, la paradiplomacia se ha consolidado como un campo de estudio cada vez más relevante en las ciencias sociales, en particular en los estudios sobre relaciones internacionales, política comparada y gobernanza multinivel. Esta práctica, que alude a la participación de actores subnacionales —como provincias, estados federados o municipios— en asuntos internacionales, ha dejado de ser considerada una anomalía o excepción para adquirir un lugar propio dentro del análisis político contemporáneo.

Es por ello que se debe hacer una revisión crítica y sistematizada de los principales aportes teóricos y conceptuales que han dado forma al campo de la paradiplomacia, articulando tanto las perspectivas de autores clásicos como los enfoques más recientes y contemporáneos. En este recorrido, se examinan distintas miradas que abordan la paradiplomacia desde lo funcional, lo político y lo estratégico, reconociendo que esta práctica se despliega en un contexto cada vez más marcado por la globalización, la descentralización estatal y la emergencia de nuevas dinámicas de gobernanza territorial.

Asimismo, se incluyen reflexiones en torno a la relación entre paradiplomacia, política exterior y el rol creciente de las ciudades globales e inteligentes como actores internacionales. Estos enfoques permiten enriquecer la comprensión del fenómeno y establecer puentes entre la teoría y el concepto de paradiplomacia ha adquirido relevancia creciente en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas, especialmente en contextos federales donde los gobiernos no centrales han comenzado a desempeñar un papel activo en la escena internacional. Las definiciones más influyentes coinciden en señalar que se trata de la participación de entidades subestatales —como provincias, regiones o municipios— en actividades de proyección exterior, con el fin de promover intereses específicos en áreas como la economía, la cultura, el medio ambiente o la cooperación transfronteriza.

Entre los autores clásicos nos encontramos con *Ivo Duchacek* es uno de los pioneros en conceptualizar la paradiplomacia como una forma de participación internacional de los gobiernos no centrales, orientada a promover asuntos sectoriales dentro de los límites de sus competencias constitucionales. Esta definición se distancia de la diplomacia tradicional en la

medida en que no pretende representar al Estado-nación en su conjunto, sino que responde a intereses localizados y específicos. En esta misma línea, un autor más actual que ha brindado un gran aporte a la paradiplomacia *Zidane Zeraoui*⁹ la describe como un fenómeno característico de la gobernanza multinivel, donde los actores subnacionales buscan posicionarse internacionalmente frente a una creciente complejidad global.

Desde una perspectiva funcional, *Cornago*¹⁰ también define la paradiplomacia como las relaciones internacionales establecidas por gobiernos subestatales para promover sus propios intereses, mediante contactos tanto permanentes como ocasionales con actores públicos y privados del exterior. Esta visión incorpora una mirada pragmática que reconoce la multiplicidad de fines que pueden motivar la acción internacional subnacional, lo que refuerza la idea de que estos actores pueden y deben ser considerados partícipes legítimos de los procesos de internacionalización.

El aporte de *Panayotis Soldatos*, junto con *Duchacek*¹¹, introduce una lectura más estructural del fenómeno. Ambos entienden la paradiplomacia como una manifestación de la segmentación de la política exterior en sistemas federales y proponen distinguir entre paradiplomacia positiva, que complementa la diplomacia oficial, y paradiplomacia negativa, que entra en tensión o contradicción con ella. Esta clasificación es especialmente útil para analizar la dinámica de poder entre los niveles de gobierno y la manera en que las provincias, como Mendoza, se articulan con la estrategia internacional del Estado central, complementando sin contradicción con la política exterior nacional.

Stéphane Paquin, por su parte, aporta un enfoque institucional al definir la paradiplomacia como un mandato formal otorgado por un gobierno subnacional a sus representantes para negociar con actores internacionales. Esta definición subraya la importancia de la legitimidad y la institucionalización de la acción exterior, lo que permite distinguir entre actividades individuales o informales y verdaderas estrategias paradiplomáticas estructuradas. Además,

⁹ Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 219–254. Universidad del Rosario.

¹⁰ Cornago, N. (2016). Diplomacia como heterología: pluralismo social y múltiples mediaciones institucionales en la frontera. En: González, S., Cornago, N. y Ovando, C. (Edits.) *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos*. (pp. 17-46). Santiago de Chile: RIL editors.

¹¹ Duchacek, I. (1984). The international Dimension of Subnational Self-Government, *Publius: The Journal of Federalism*: 14, 5-31.

Paquin resalta que el alcance de la paradiplomacia está condicionado por la correlación de poder entre la región y el centro político, lo cual permite comprender por qué ciertas provincias logran una mayor autonomía e incidencia en el plano internacional.

Michelmann amplía el concepto incluyendo actividades como la cooperación transfronteriza, la participación en redes globales y la representación en foros internacionales, resaltando el carácter cada vez más estratégico, multidimensional y multilateral de la paradiplomacia contemporánea. Esta ampliación conceptual se articula con una lectura más compleja del fenómeno, que trasciende los vínculos bilaterales y reconoce la construcción de entramados internacionales por parte de actores subnacionales.

Sumando a todo ello, la genealogía crítica que propone *Der Derian*¹² permite contextualizar históricamente la noción de diplomacia, mostrando que el monopolio estatal sobre los asuntos internacionales ha sido producto de una construcción política que ha silenciado múltiples formas legítimas de interacción diplomática preexistentes. Desde esta perspectiva, la paradiplomacia no sólo desafía ese monopolio, sino que también reactiva tradiciones de diplomacia local, comunitaria y sectorial que han estado presentes a lo largo de la historia.

Todas estas definiciones, con sus matices y aportes específicos, coinciden en reconocer la existencia de un nuevo tipo de actor internacional subnacional, cuya actuación está orientada por intereses sectoriales y cuyas formas de interacción responden tanto a oportunidades globales como a condicionamientos institucionales internos. Estas conceptualizaciones son fundamentales para respaldar la validez de nuestra pregunta problema y todo indica sostener que la provincia de Mendoza, a través de la Fundación ProMendoza, ha desarrollado una actividad paradiplomática que ha sido complementaria a la política exterior nacional y ha potenciado su proyección económica internacional.

Asimismo, estas definiciones sostienen la pertinencia de nuestro planteo al permitir enmarcar el estudio de la Fundación ProMendoza dentro de un proceso más amplio de internacionalización subnacional en sistemas federales. Del mismo modo, legitiman los objetivos de la investigación, en tanto permiten articular una descripción del contexto de la

¹² Der Derian, J. (1987). *On diplomacy: A genealogy of a Western estrangement*. Oxford: Blackwell.

política exterior argentina con un análisis del rol paradiplomático mendocino y su articulación institucional concreta a través de ProMendoza. El corpus teórico analizado aporta los fundamentos conceptuales y metodológicos necesarios para abordar la investigación de manera rigurosa y situada, fortaleciendo su relevancia tanto académica como aplicada.

En una segunda etapa nos encontramos con una camada de autores más contemporáneos como *Michael Keating* (1997) establece que las estrategias adoptadas por las regiones en sus relaciones exteriores están determinadas por sus motivaciones y las estructuras de oportunidad que enfrentan. La Paradiplomacia no es lo mismo que la diplomacia estatal convencional, que consiste en perseguir un definido interés estatal en el ámbito internacional. Hay ciertamente una fuerte lógica funcional a la actividad, y hemos notado cómo se ha expandido con la globalización y la necesidad de que las regiones operen en el mercado global. Sin embargo, menciona que la política juega un papel fundamental en la decisión sobre su iniciativa y estrategias. Keating (2000) permite profundizar aún más analizando que las regiones tienen diferentes motivaciones para su salida al escenario internacional. En lo económico, buscan inversiones, mercados para sus productos y tecnología para su modernización. Las regiones con su propio idioma o cultura también buscan apoyo externo, especialmente cuando su propio Gobierno estatal no está bien dispuesto hacia ellas. Aquellas con aspiraciones nacionalistas buscan el reconocimiento y la legitimación como algo más que meras regiones. Esta clasificación es particularmente útil para comprender por qué las regiones, como Mendoza, desarrollan estrategias internacionales —y cómo esas motivaciones se manifiestan concretamente en políticas públicas como las impulsadas por ProMendoza. Su planteo justifica analizar no sólo la acción internacional de ProMendoza como respuesta funcional a como una estrategia política e identitaria del gobierno provincial para posicionarse como un actor internacional diferenciado dentro del federalismo argentino.

Retomando con Zidane Zeraoui, menciona que en la obra *“La inserción internacional de las regiones y los municipios. lectura sobre gestión de cooperación descentralizada”* (Universidad de Viña del Mar, Viña del Mar- Chile, 2005), carece de una precisión conceptual y se centra en la cooperación internacional más que en la política internacional de las subregiones. Se menciona que la paradiplomacia no es una novedad, pero hace una década parece que se puso de moda al abrir oficinas en el extranjero inmiscuirse en los organismos

internacionales o estar presente sin descanso en las conferencias. Esta actividad logró sus frutos como la introducción de convenios de cooperación descentralizada de la Unión Europea lo que permite organizaciones ajenas al gobierno central utilizar recursos destinados por la comisión europea a la cooperación. en Europa existen 250 regiones que acamparon en el tercio del presupuesto comunitario es decir 213 mil millones de euros para proyectar su imagen a nivel internacional para fines culturales sociales económicos o políticos¹³. Continuando con Zidane Zeaoui menciona en "Teoría y práctica de la diplomacia" (2009), la paradiplomacia puede definirse como el desarrollo de relaciones internacionales por parte de entidades subnacionales, como provincias, regiones o municipios. Este fenómeno implica que dichos actores participen activamente en ámbitos como la política económica y comercial, la promoción de exportaciones, la atracción de inversiones extranjeras, la ciencia, la tecnología, la energía, el medio ambiente, la educación, la inmigración, la movilidad de las personas, las relaciones multilaterales, el desarrollo internacional y los derechos humanos. Aunque los actores paradiplomáticos suelen mantenerse al margen de cuestiones militares, su interés en estos temas no está completamente ausente, lo que refleja una ampliación de las áreas de acción más allá de las competencias tradicionalmente atribuidas a los Estados.

Tomando este autor, podemos analizar el accionar de ProMendoza, que ha promovido tanto misiones comerciales como acciones de difusión cultural —por ejemplo, la proyección del vino mendocino no sólo como commodity, sino como parte del patrimonio cultural regional, lo cual resulta especialmente útil para analizar cómo Mendoza ha articulado su imagen internacional a través del vino, el turismo, los recursos naturales.

Francisco Aldecoa¹⁴ (2000) introduce un matiz clave en el debate sobre paradiplomacia: la potencial armonía entre la política exterior del Estado central y las estrategias internacionales de los gobiernos subnacionales. Este planteo resulta fundamental para el análisis del caso mendocino, ya que permite alejarse de una concepción confrontativa del fenómeno y, en cambio, pensarlo como un proceso de complementariedad institucional, en el que las provincias operan como nodos de la proyección internacional nacional, sin sustituirla ni

¹³ Zidane Zeraoui (Coord.). Teoría y práctica de la paradiplomacia, México, Montiel&Soriano Editores, 2013.

¹⁴ Aldecoa, F. (2000). Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985/2005). En F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 79-94). Madrid: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales.

contradecirla. En Mendoza, el accionar de la Fundación ProMendoza parece moverse dentro de un marco funcionalista y cooperativo, donde se prioriza la no contradicción con la política exterior nacional. Esto refuerza la idea de que la paradiplomacia, lejos de representar un desafío a la soberanía del Estado, puede contribuir a una proyección internacional más diversa, descentralizada y eficaz, siempre que se establezcan condiciones institucionales que favorezcan la convergencia y la coordinación.

Roberto Miranda (2005) menciona, citando a Leonard (2002), que la paradiplomacia es una diplomacia pública que forma parte de la tendencia modernizadora de los sistemas decisionales de las políticas exteriores. No solo razones de tipo histórico, institucional y constitucional, han determinado la diferencia entre lo que es la diplomacia convencional u oficial y lo que es la paradiplomacia, también lo han determinado motivos políticos, económicos y socioculturales que son bastante contundentes (Miranda, 2005, p. 3).

Por su parte José Luis Rhi-Sausí, la define como participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales. La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos: La experiencia Italia- región de Atacama. Resultado del 20 de octubre del 2008, Ver página web¹⁵. De esta manera, el autor refuerza esta perspectiva al definir la paradiplomacia como un instrumento mediante el cual los gobiernos subnacionales establecen contactos internacionales con el fin de promover objetivos socioeconómicos y culturales. La claridad con la que ubica estas dos dimensiones en la definición central de la paradiplomacia lo convierte en un autor clave para sustentar la articulación entre cultura y economía en el caso mendocino. Desde su enfoque, la paradiplomacia no es únicamente técnica ni cooperativa: es también una política exterior subnacional con capacidad de incidir en la proyección de una región, su matriz productiva y sus activos simbólicos. Es por ello que en el presente trabajo nos parece pertinente hablar de regionalización en profundidad en el capítulo ..., porque podemos ver que desde lo micro se tiene impacto en lo macro “hacia

¹⁵ Revista OIDLES - Vol 2, Nº 3 (marzo 2008)

“LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS. LA EXPERIENCIA ITALIA-REGIÓN DE ATACAMA2

arriba”, convirtiéndose en un ejemplo también a nivel nacional e internacional.

David J. Sarquis (2013) entiende que la paradiplomacia es un fenómeno y un tema de estudio relativamente reciente en el ámbito de las relaciones internacionales. Refiere a algo que podríamos describir como una especie de capacidad para la política exterior de canales y su participación con independencia de sus estados metropolitanos en el área internacional, en busca de sus propios y específicos intereses internacionales¹⁶. De esta forma el autor nos presenta que el fenómeno plantea desafíos tanto en términos conceptuales como prácticos. Desde una perspectiva conceptual, se encuentra en conflicto con la disciplina de las relaciones internacionales, que generalmente no considera a las entidades subnacionales como actores en estas relaciones. Desde una perspectiva práctica, esto afecta la afirmación de los estados sobre su soberanía y su exclusivo derecho a relacionarse con otros actores a nivel mundial. Esta prerrogativa fundamental de la condición estatal puede verse socavada si se requiere que los estados compartan este derecho con las entidades subnacionales.

Esta visión ayuda a interpretar la actuación de ProMendoza como una forma de ejercer agencia económica desde una provincia periférica respecto al centro del poder político nacional. A su vez, permite evaluar cómo esta agencia puede generar tensiones o sinergias con la política exterior nacional, en función de la convergencia o divergencia de intereses.

Matías Siles (2014) en el Congreso Latinoamericano de Estudios Internacionales, se acerca más a un abordaje de la política exterior desde el caso argentino. Allí define qué es la paradiplomacia y, a diferencia del trabajo de Luciana Felli, establece cuál es el marco constitucional de la reforma de 1994, a través del artículo 124 y los límites que dispone el mismo. Si bien no aborda el caso particular de Mendoza, nos provee de herramientas para un primer abordaje del objeto de estudio de la presente investigación.

Luciana Felli (2015) sostiene que la paradiplomacia es un fenómeno de estudio nuevo en el ámbito de las relaciones internacionales, que vino a cuestionar la concepción clásica y el privilegio exclusivo del Estado-Nación como actor unitario y monolítico, tanto en el desarrollo disciplinario, como en la manera de representarnos el escenario internacional.

Este, en la actualidad, da cuenta de una serie de transformaciones en un esquema y un nuevo

¹⁶ Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia. Pag 45-92 en teoría y práctica de la paradiplomacia. 2013. Monterrey México. Tecnológico de monterrey

tablero, donde participan nuevos actores o jugadores, condicionados por nuevos factores que le imprimen y demandan mayor agilidad a una nueva agenda y en un contexto internacional complejo. Sin embargo, no desarrolla la cuestión que nos atañe en la política exterior ni se vincula con el estudio de alguna provincia en particular.

El trabajo de Mariana Calvento (2016) tiene una orientación similar al de Matías Siles. Busca una definición del término “paradiplomacia”, recalca los trabajos de Ducachek y Soldatos como los iniciadores de los estudios de diplomacia parlamentaria y establece el rol trascendental que ocupó la visión de Keohane y Nye en la teoría de las relaciones internacionales para la comprensión de los fenómenos de *Soft Power*. Hace referencia a la federalización del caso argentino a través de la revalorización de secretarías y ministerios a partir del año 2003. Aunque no hace mención a Mendoza, provee categorías de análisis que pueden revestir utilidad, como por ejemplo las estrategias de relaciones bilaterales y multilaterales o aquellas a las que hace referencia cuando se focaliza sobre la dimensión del comercio exterior y nos habla del marketing de las ciudades que se puede vincular con las *Smart Cities*. De esta forma, la fundación ProMendoza, en este sentido, es un caso paradigmático de cómo una agencia subnacional puede articular una estrategia que combina acciones de promoción comercial con misiones culturales y presencia institucional en ferias internacionales.

Zidane Zeraoui, citando a Kincaid, se pregunta: “¿Cómo llamar a esta actividad? Paradiplomacia, pero “para” significa al lado, de un lado, al lado de, o algo secundario” (Zeraoui, 2016). La diplomacia convergente, por ejemplo, representa una paradiplomacia de la región complementaria de la política nacional (Zeraoui, 2016, p.16), la paradiplomacia es una actividad reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas.

El concepto de marca territorial o marca-región, es un elemento estrechamente vinculado con la paradiplomacia turística, cultural o comercial (Zeraoui, 2016). Se habla de paradiplomacia positiva cuando la actividad de la región es complementaria de la nacional o no entra en contradicción con los intereses globales del país. Duchacek hace una distinción entre la paradiplomacia directa y la indirecta: “La paradiplomacia directa se da cuando la región o subgrupo tiene una actuación directa en la escena internacional y tiene las verdaderas

relaciones al exterior. En cambio, la paradiplomacia indirecta, se usa cuando desde el interior se hace presión para moldear las políticas que usara el gobierno central al exterior” (2009, p. 20).

La paradiplomacia convergente o constitutiva hace referencia a una política internacional complementaria entre el Estado central y los gobiernos intermedios. Cuando una región busca consolidar su imagen internacional, hablamos de paradiplomacia identitaria. La unidad subnacional quiere proyectar una cierta marca territorial o ciertos rasgos particulares del territorio. Esta necesaria regulación de las actividades paradiplomáticas tiene su origen en la formulación misma del Derecho Internacional (Zeraui, 2016, p. 26).

Daniel Cravacuore nos habla del término “intermunicipalidad” y lo define como la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía (Cravacuore, 2016). Existe consenso sobre cuatro elementos constitutivos de la intermunicipalidad, según se lee en Cravacuore y Arévalo, (2020): el primero es la voluntad municipal para su creación, más allá de otros incentivos, que la diferencia de otras modalidades como la regionalización, desarrollada por otros niveles del Estado. El segundo es la existencia de la colaboración de los municipios entre sí, más allá de la participación de actores públicos y privados. Un tercero, la búsqueda de resolución de problemas y carencias comunes, propias o no de las competencias municipales; y, por último, su identificación como proceso sinérgico, produciendo la maximización de las capacidades de los gobiernos locales intervinientes” (p. 134).

Daniel Ippolito indica que la paradiplomacia existe porque hay causas de orden doméstico que le dan vida, características del régimen de gobierno, del sistema político y de las unidades constitutivas en un Estado, junto a su dinámica de interacción, en razón de sus necesidades o demandas (Ippolito, 2017).

Las principales razones por la que se produce la segmentación en las relaciones internacionales de un estado y de sus unidades constitutivas son: en primer lugar, acciones desarrolladas por GNC como oposición a “lo grande y distante”, destacando que ante situaciones donde el

gobierno nacional se encuentra burocratizado, deshumanizado y resulta poco familiar, “lo local” se convierte en atractivo. En segundo lugar, cuando existe cuestionamiento hacia el central monopolístico de la diplomacia por parte del Estado central, del comercio exterior y la regulación de otros asuntos de interés primordial para los GNC. Tercero, cuando existen intenciones separatistas, alentadas por sentimientos nacionalistas. Cuarto, imitación, para indicar que no solo los Estados sino también los GNC buscan emular el éxito de sus pares con el fin de atraer flujos de inversión extranjera de sus territorios. (Ippolito, 2017, p. 40).

La descentralización - tema que abordaremos más adelante - es uno de los grandes vectores de la actividad internacional de los GNC y consiste en el reconocimiento de las competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado. Además, la paradiplomacia solo se puede dar en un gobierno democrático, ya que permite mayor pluralismo para el establecimiento de reglas de juego en un sistema político. Casos como el de Brasil, Argentina y Sudáfrica son ejemplos concretos, como también China. La variable más significativa para este conjunto de países es la descentralización política o fiscal, independientemente si es un sistema federal o unitario, democrático o autoritario. De allí que se plantee la necesidad de “avanzar en un proceso de ‘racionalización’, para que la paradiplomacia contribuya a los objetivos de la política exterior del Estado en lugar de socavar. Por ello la descentralización administrativa, representa una opción viable” (Ippolito, 2017, p. 44). Desde esta óptica, la acción de Mendoza puede interpretarse como una respuesta a la distancia política y geográfica respecto del centro nacional, así como a la necesidad de gestionar internacionalmente activos como el vino, la minería o el turismo, que requieren estrategias diferenciadas y específicas.

Situándonos más en aquellos estudios que nos muestran ejemplos del valor de las redes de las ciudades, Michele Acuto and Mika Morissette (2017) del University College London nos muestran una perspectiva diferente al reconocer el alcance global de la creación de redes de ciudades: los actores políticos globales se enfrentan hoy a un vasto panorama de las mismas, más allá de limitar las "redes nacionales" y las asociaciones de "hermanamiento" entre ciudades; sin embargo, tenemos poca apreciación sistemática de la forma y el impacto de este paisaje.

Las coaliciones público-privadas son clave: aunque críticas para la legitimidad y la supervivencia a largo plazo, el apoyo de las organizaciones multilaterales a la creación de redes de ciudades no es suficiente para garantizar su éxito y requiere de otros actores políticos globales (por ejemplo, empresas y filantropías). Se necesitan redes más estratégicas y menos oportunistas: hoy en día puede haber demasiadas, pintando un panorama global confuso de posibles compromisos y planteando preguntas sobre la posible selección natural entre las redes en un espacio con recursos limitados. Las redes son comunidades, no solo oportunidades de marca: los incentivos de las ciudades para la participación en redes institucionalizadas permanecen estrechamente conectados con las oportunidades de inversión/mercado y la construcción de legitimidad, pero es el papel de las redes como "Comunidades de práctica" que las ciudades reiteran regularmente como clave para el éxito.

Afirman Acuto y Morissette: *“Las redes de ciudades son elementos críticos del panorama global de la diplomacia de la ciudad. Para comprender mejor las implicaciones políticas de esta realidad interconectada, primero debemos analizar más de cerca para observar el surgimiento y los incentivos hacia la creación de redes de ciudades. Sin embargo, esto también pide, en la siguiente sección, importantes preguntas estratégicas para las ciudades que deben responderse con un compromiso más profundo con las ciudades mismas”* (2017, p. 8).

Acuto y Morissette alertan sobre los peligros de la falta de una visión estratégica en las redes de ciudades, puesto que *“el panorama político de la diplomacia de las ciudades puede ser bastante desorientador. Se necesitan hojas de ruta más claras para la diplomacia de las ciudades”* (Acuto & Morissette, 2017, p. 9). Esta visión diferente puede aportar una riqueza a nuestro trabajo desde la perspectiva en que fue abordada encontrando similitudes con el caso de Mendoza, aunque esta última presenta particularidades. Podemos ver en los autores una mirada es especialmente útil para pensar a Mendoza no solo como un actor aislado, sino como parte de redes internacionales que fortalecen su paradiplomacia tanto en el plano cultural como económico.

El trabajo de Ana Inés Mutti (2018) en concordancia con Calvento¹⁷ presenta algunas

¹⁷ Calvento, M. 2008. “La marca ciudad como herramienta para el desarrollo local: estudio de comparación marca Tandil y marca Gesell”. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1013/1/TMAG_EPYG_2008_CM.pdf

particularidades en cuanto a las estrategias de vinculación institucional del municipio de Tandil y la política de marketing de la ciudad conocida con el nombre de Marca-Ciudad, las cuales se podrían asemejar a las de Mendoza en la forma de abordaje en cuanto al estudio de caso, aunque cada una de ellas presenta ciertas particularidades.

Por otra parte, Oddone, Rubiolo y Calvento consideran que la paradiplomacia, como acción internacional de los gobiernos locales y regionales, producto de un mandato electoral, se ha correspondido con los nuevos enfoques que buscan comprender mejor a los actores internacionales como fuerzas materiales que coadyuvan en la construcción y el cambio del sistema internacional. Estos enfoques han ubicado la agencia del sujeto de investigación (actor internacional subnacional) comprendiendo su papel en la construcción de la estructura del sistema internacional dentro de la dualidad agencia-estructura. La paradiplomacia ha colaborado en pensar las estrategias de internacionalización de actores locales y regionales como política pública transversal y, en este proceso, fortalecido los poderes de agencia de las unidades subestatales del sistema internacional (Oddone et al., 2020, p. 65).

Tomando en cuenta lo expuesto, se puede hacer referencia a que los estados nación se enfrentan a desafíos para mantener su soberanía y control sobre las relaciones internacionales. Por un lado, buscan mantener una voz unificada en la arena internacional para proteger sus intereses nacionales. Por otro lado, enfrentan presiones descentralizadoras que provienen de actores subnacionales que buscan participar directamente en la toma de decisiones internacionales que afectan sus intereses locales. Este equilibrio entre centralización y descentralización en la política exterior es un desafío clave para muchos estados en la era contemporánea.

La pregunta problema que guía esta investigación —¿cómo y con qué objetivos los gobiernos subnacionales, como la provincia de Mendoza, despliegan estrategias paradiplomáticas en el plano internacional, El estudio de la paradiplomacia ha ganado peso en la disciplina de las relaciones internacionales a medida que los gobiernos no centrales han asumido un rol más proactivo en la escena global. Particularmente, el análisis de la paradiplomacia cultural, económica y comercial permite comprender cómo actores subestatales articulan estrategias específicas para proyectarse internacionalmente. La revisión comparada de los principales autores en la materia ofrece un campo fértil para indagar estas dimensiones, las cuales resultan fundamentales para evaluar el rol que la provincia de Mendoza ha desempeñado, especialmente

a través de la Fundación ProMendoza.

El análisis comparado de estos autores permite constatar que existe un consenso general en torno a la inclusión de la cultura, la economía y el comercio exterior como dimensiones centrales de la paradiplomacia. Esta convergencia teórica validaría el estudio del presente trabajo al establecer que la paradiplomacia mendocina no es marginal ni improvisada, sino parte de una estrategia sostenida y con fundamentos institucionales que combina visibilidad cultural con inserción comercial. Al mismo tiempo, refuerza los objetivos propuestos, que buscan no sólo describir y caracterizar la política exterior argentina, sino también explicar cómo y por qué las provincias, en particular Mendoza, han generado capacidades para operar en la escena internacional con intereses y narrativas propias.

Hacia una política pública de relaciones internacionales en los gobiernos subnacionales: antecedentes importantes para el estudio de caso de Mendoza

El análisis de la política internacional de las regiones es un tema que ha ganado interés en la literatura académica, especialmente en campos como la ciencia política y las relaciones internacionales. Sin embargo, este campo de estudio enfrenta ciertas limitaciones que requieren una mayor atención y desarrollo teórico. Una de las principales debilidades identificadas es la falta de una perspectiva teórica general que pueda explicar de manera integral cómo los gobiernos regionales desarrollan su agenda de política internacional, qué factores condicionan sus relaciones globales y su comportamiento negociador. La ausencia de un marco teórico sólido dificulta la comprensión y el análisis de las acciones y estrategias de las regiones en el ámbito internacional.

Además, la falta de un enfoque claro para construir un marco analítico limita la capacidad de los estudiosos para desarrollar una guía de estudio efectiva para entender la diplomacia regional. La diplomacia de las regiones presenta desafíos específicos que requieren un enfoque analítico adaptado y sistemático para su estudio. En respuesta de estas limitaciones, la actividad internacional de las regiones ha sido abordada desde dos perspectivas principales: la política comparada y las relaciones internacionales. Los comparativistas tienden a examinar la problemática desde la óptica de las diferencias internas de cada región, considerando aspectos como la división de poderes y la diversidad cultural.

Mientras tanto, los internacionalistas se centran en la estructura del sistema internacional y la dinámica de la diplomacia entre estados, lo que permite la emergencia de lo que se conoce como paradiplomacia, es decir, la participación de actores subestatales en asuntos internacionales como ya hemos mencionado anteriormente.

Desde el punto de vista del estudio de caso de Mendoza, se nos presenta la dificultad de encontrar estudios de caso prácticos en los cuales se vean desarrolladas las herramientas conceptuales aplicadas a la ciudad. En este sentido, es posible encontrar referencias, pero no desarrollos sustanciales que nos permitan establecer antecedentes en el estado del arte. Un trabajo reciente de Mariana Calvento y María Rolandi (2021) desarrollado en el marco UNICEN-CONICET, “La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar en Argentina”, las investigadoras vinculan la internacionalización de las ciudades con la paradiplomacia y quienes desarrollan estas actividades, dando algunos ejemplos como Brasil y México, entre los más destacados, pero no profundizan en el caso argentino, más allá del planteo de algunas categorías de análisis.

Asencio, en una conferencia de FINDEL en julio del año 2021, realizó un recorrido histórico de los últimos treinta años de trabajo de la Cancillería y su relación con el fortalecimiento de los gobiernos locales, abordando la definición de paradiplomacia “como las actividades emprendidas por las unidades subnacionales, municipios y gobiernos provinciales de manera aislada o en conjunto y que pueden ser complementarias a la diplomacia nacional”¹⁸.

En una nota de mi autoría publicada en febrero del año 2021, me atrevo a dar una aproximación de lo que es la paradiplomacia, la cual defino como “una actividad pensada como el conjunto de actividades que deben y pueden desarrollar las provincias (unidades subnacionales o subestatales) y pueden articularse con las otras acciones que desarrolla el Poder Ejecutivo nacional y municipios, a través o no del Ministerio de Relaciones Exteriores en función de sus intereses y capacidades. La paradiplomacia debe ser ejercida de manera positiva, ya que no busca suprimir a la diplomacia clásica, sino que la alimenta, nutre a esa diplomacia clásica, es decir, complementa intereses”.

¹⁸ Véase <https://fundacionfindel.org/2021/07/05/accion-internacional-municipios-argentinos/>.

También el tema que abordamos se relaciona muchas veces con el sistema de partidos o políticos de turno. Así como menciona Hernan Toppi (2012) en su tesis, para que un sistema de partidos esté institucionalizado –que las unidades interactuantes sean reconocidas y encuentren estabilidad en el escenario político–, a su vez deben existir incentivos que no deben circunscribirse plenamente al líder y una vez que este desaparezca del ámbito político, deben existir incentivos para los sujetos que se relacionan con determinado partido, para que así puedan continuar con la gestión internacional.

En lo que existe coincidencia es en que el elemento básico de todo acuerdo es la confianza. El consenso común se apoya en el argumento de que cualquier esquema de asociación cuenta con escasas posibilidades no solo de desarrollo, sino también de inicio y supervivencia, si estos no consiguen, en primer lugar, generar un marco de confianza apropiado. Esta se traducirá, en definitiva, en la voluntad política de cada uno de los Estados de transferir de manera más o menos parcial sus atribuciones y activos simbólicos, expresados finalmente en una institucionalidad.

Esta última genera un incremento de la previsibilidad, ya que la presencia de instituciones brinda a los estados que se integran una cierta tranquilidad de que los acuerdos serán cumplidos por las partes y de que los conflictos, cuando se susciten, podrán resolverse siguiendo canales claramente preestablecidos. Según el desarrollo que el entramado institucional haya conseguido, su intervención puede tener no solo efectos rectificatorios, sino también anticipatorios. Así, muchas instituciones tienen el objeto de prever y refrenar una crisis antes que éste alcance su desarrollo pleno. Con todo, y con sus múltiples diferencias, matices y alcances, las instituciones siempre vienen a ensanchar los márgenes de confianza y certidumbre. Para ello, como ya lo señalaba Ernest Haas, es absolutamente necesario que los distintos actores (Estados y Gobiernos) asuman su propia voluntad política de encarar la integración institucionalizada.

Existen al menos cuatro grandes tipos de acciones paradiplomáticas (Zubelzú e Iglesias, 2005)¹⁹. Un primer tipo son las acciones propias, que se dan de forma directa en el extranjero.

¹⁹ Citados en Zeraoui, Zidane (2016, semestre I). Para entender la paradiplomacia. Desafíos, 28(1), 15-34.

El segundo grupo de acciones es el lobby interno, donde los gobiernos no centrales buscan inducir a su Estado para que actúe internacionalmente de una manera determinada. El tercer tipo de acciones son las concertadas, que se dan dentro de un marco y una normativa dada por el gobierno central, pero sin que este intervenga. Finalmente, el cuarto tipo de acción es la coordinada con el gobierno central, donde a través de canales que este propone, los gobiernos no centrales pueden trabajar en conjunto con el central en temas internacionales (Álvarez, 2017).

En primer lugar, para que las relaciones internacionales puedan ser aprovechadas como política pública subnacional y de las ciudades, debe existir previamente una estrategia de apropiación del propio intendente del municipio del que se trate. Esto incluye la decisión de aplicación presupuestaria, calidad y amplitud del equipo, lo que tiene que ver con la capacidad técnica y la posibilidad de incidencia de un diseño estratégico más calificado, más transversal, donde se destaque la autoridad local. La gobernanza es un aspecto primordial, hacia adentro del gobierno y localmente. Puede involucrar a las universidades de las ciudades, las organizaciones, sociedad civil, entidades de sector privado, gobernanza participativa, en definitiva, implica ciclos más largos y una mirada a largo plazo de la política pública. En segundo lugar, se necesita del profesionalismo: la gente que trabaja en la planificación de los gobiernos locales tiene que estar preparada, como en el caso de temas de medio ambiente, lo que hasta hace unos años no era importante o presente en la agenda pública y hoy es clave.

Y, en tercer lugar, adquiere importancia el tema de la comunicación: es menester saber cómo comunicamos la acción internacional. Es de suma importancia explicar las gestiones que se están realizando y trabajando, tanto sus objetivos como su finalidad. Ello debe verse como una agenda que no está separada, que se integra en el plan de mandato, que tiene que servir para conseguir esos logros de ciudad, si se participa de una reunión, de un proyecto, es porque está aportando a los objetivos de esa ciudad. Puede leerse en Acuña:

La dimensión estratégica alude al hecho de que los actores internos procuran ciertos objetivos y que, para alcanzarlos, deben tomar en consideración las estrategias de otros jugadores. La dimensión relacional implica que el contexto – tanto interno como externo – es clave. Asimismo, el contexto remite al papel de los factores tangibles (como ideas/ideologías). En esa

dirección y en dicho contexto interno, el peso específico de las instituciones, así como el comportamiento concreto de los actores, son relevantes (2014, p. 264).

Otro factor estratégico a aprovechar por los gobiernos subnacionales es estar en concordancia con los ODS. En especial, es relevante el objetivo ALIANZAS para el desarrollo sostenible 17, el cual presenta un llamado universal y funciona de forma transversal, principalmente en la dimensión ambiental, social y económica, con su cuarta dimensión implícita: la cultura - *“todo lo que construye nuestro ser y configura nuestra identidad”* según definición de la ONU-. Supone programas de capacitaciones, inclusión, espacio de la sociedad con impactos sostenibles.

Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es fundamental llevar a cabo alianzas entre los diferentes actores del planeta: gobiernos, sector privado y sociedad civil y situar la nueva Agenda en el centro de las políticas y actuaciones de todos ellos. Estas alianzas deben construirse sobre los mismos principios y valores y tener objetivos comunes, aportando cada actor su experiencia y conocimientos para contribuir conjuntamente a la consecución de la nueva Agenda de desarrollo. Para alcanzar los ODS, es necesario, además, adoptar medidas para movilizar y reorientar los recursos de todos los actores globales hacia el crecimiento de los países en desarrollo.

Para ello, es necesario impulsar la cooperación internacional y un sistema de comercio universal más equitativo. Las continuas tensiones comerciales entre regiones han provocado que algunos países se hayan retirado de organismos e iniciativas multilaterales clave. Se necesita más que nunca una cooperación internacional sólida ya que solo a través de alianzas entre todos los actores y reorientando los recursos a las zonas más desfavorecidas se conseguirá alcanzar los objetivos y metas de la nueva Agenda global²⁰.

En lo que existe coincidencia es en que el elemento básico de todo acuerdo es la confianza. El consenso común se apoya en el argumento de que cualquier esquema de asociación cuenta con escasas posibilidades no solo de desarrollo, sino también de inicio y supervivencia, si estos no

²⁰ Para más información sobre el tema puede consultarse: <https://www.pactomundial.org/ods/17-alianzas-para-lograr-los-objetivos/>.

consiguen, en primer lugar, generar un marco de confianza apropiado. Esta se traducirá, en definitiva, en la voluntad política de cada uno de los Estados de transferir de manera más o menos parcial sus atribuciones y activos simbólicos, expresados finalmente en una institucionalidad

Esta última genera un incremento de la previsibilidad, ya que la presencia de instituciones brinda a los estados que se integran una cierta tranquilidad de que los acuerdos serán cumplidos por las partes y de que los conflictos, cuando se susciten, podrán resolverse siguiendo canales claramente preestablecidos. Según el desarrollo que el entramado institucional haya conseguido, su intervención puede tener no solo efectos rectificatorios, sino también anticipatorios. Así, muchas instituciones tienen el objeto de prever y refrenar una crisis antes que éste alcance su desarrollo pleno. Con todo, y con sus múltiples diferencias, matices y alcances, las instituciones siempre vienen a ensanchar los márgenes de confianza y certidumbre

La Integración y el rol de las instituciones

Otro tema de importancia para el presente estudio es la relación que existe entre los conceptos de integración y soberanía nacional, los cuales están estrechamente vinculados. No puede haber integración sin pérdida de soberanía, lo cual implica que un Estado debe renunciar a una parte de ella, que será aquella constitutiva de la integración. En este sentido, cuanto mayor es la cesión de soberanía mayor es el grado de integración.

La integración se define como *“acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él”* (Arnaud, 1992, p.57). Según J. Tinbergen (1968), consiste en eliminar de manera progresiva las fronteras económicas entre países. Asimismo, se puede deducir que detrás de todo proceso de integración habrá en menor o mayor grado una razón política, con el objeto de eliminar cualquier situación de enfrentamiento entre países vecinos, anteponiendo a las amenazas la unión de los intereses económicos que derivarán en la unidad de los intereses políticos.

En su sentido más amplio, corresponde a un espacio geográfico delimitado del cual unos

conjuntos de estados soberanos forman parte o todo tipo de procesos que conduzcan a la formación de comunidades políticas, ya sea en el plano nacional o internacional, mediante la agregación de distintos elementos.

Andrés Malamud la define como “una correlación de flujos y reglas de cosas que circulan y normas que administran esa circulación”

Desde el punto de vista de la organización, Talcott Parson sostiene que la integración posee todas las propiedades de cualquier sistema social y funcionalmente diferenciado de un sistema social mayor; a su vez, presenta una meta sistémica con características propias autodefinidas (Katz y Kahn²¹). Por su parte, Ernest Haas la define como un proceso en el cual actores de diferentes ámbitos políticos son persuadidos a dirigir sus lealtades, esperanzas y actividades a un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman poder jurídico sobre los Estados nacionales existentes.

De esta manera, para Haas, *“los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes”* (Dougherty, 1993, p. 445).

Tras la definición de Haas, los teóricos han enfatizado el tema de las instituciones para consolidar la integración. Johan Devré, la presenta como un proceso de institucionalización de un sistema político. Amitai Etzioni (1980) señala que es una situación determinada, vale decir, no se puede hablar de integración si todavía se encuentra en proceso, debiendo reunir tres condiciones:

1. Monopolio legítimo de las medidas de coerción, es decir, debe existir un ejército, una constitución, una autoridad central;
2. Un centro de decisiones que determine o tenga influencia decisiva sobre la distribución de los recursos;

²¹ Citados en: Chiavenato, Idalberto, 1992, p. 417

3. Presencia de un centro de identificación de la mayoría de la población. De no concurrir simultáneamente esas tres características sólo se puede hablar de “estados de integración”, de manera que, en esta definición, existe una ambigüedad entre proceso y producto.

Como es sabido, cada región tiene retos específicos en su búsqueda de desarrollo estratégico. La región de Cuyo es una región geográfica e histórica situada en el centro oeste de la República Argentina, tradicionalmente conformada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, cuyos límites coinciden prácticamente con la región geográfica y que comparten una identidad cultural y tradición histórica²². Desde la firma del Tratado del Nuevo Cuyo a principios de 1988, la provincia de La Rioja se incorporó a la Región del Nuevo Cuyo como nuevo integrante. Sin embargo, debe notarse que, pese a la firma del tratado, este no ha producido ningún cambio significativo en la consideración social y tradicional, como tampoco en lo institucional, de los cuyanos, que consideran a La Rioja como parte del noroeste argentino.

Art. 1. «Fortalecer la integración de la Región mejorando los medios de comunicación y transporte, promoviendo la oferta de bienes y servicios regionales, tanto en el plano nacional como internacional y la ejecución de emprendimientos productivos y comerciales con otros países, especialmente los latinoamericanos».

Debido a que el tratado es previo a la reforma constitucional de 1994, no fue firmado en el marco del artículo n.º 124 de la constitución argentina, por lo que el Nuevo Cuyo no constituye una región para el desarrollo económico y social en tanto no se explicita en un nuevo tratado y se dé conocimiento al Congreso nacional. Posteriormente, el Gobierno de La Rioja dejó de ser parte de la región, y luego de 24 años, se reintegró al Noroeste Argentino. Actualmente, la provincia forma parte del Parlamento del NOA.

El ejemplo paradigmático de integración es el Mercosur, donde sus objetivos son los siguientes²³:

²² Para más información, puede consultarse: <https://es.wikipedia.org/wiki/Cuyo>.

²³ Sobre este punto puede cotejarse la página electrónica del Mercosur www.mercosur.org.

- Unir las economías en un solo espacio aduanero.
- Aumentar la potencia de las economías mediante la ampliación de sus mercados y el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles.
- La coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diversos sectores de sus economías.
- Establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC)
- La protección del medio ambiente y el mejoramiento de las comunicaciones
- Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos
- Armonización de legislaciones que permitan reforzar el proceso de integración.

En el tema aduanero, es dable destacar que recientemente el 7 de marzo del 2025 a partir del anuncio oficial sobre la creación de la Dirección Regional Aduanera de Cuyo con sede en Mendoza²⁴, se pueden señalar algunos puntos clave que evidencian un avance significativo para la paradiplomacia positiva mendocina y su vinculación con el proceso de internacionalización económica y comercial de la provincia. Y como está teniendo este excepto expansivo que hablamos al principio de la paradiplomacia en la región cuyo. Si bien excede el año de estudio de nuestra investigación, es un claro ejemplo de cómo evoluciona el concepto y necesariamente debemos hablar de regionalización. Este hito de la provincia de Mendoza impacta en el escenario internacional, a través de herramientas institucionales que refuerzan su capacidad de gestión en asuntos estratégicos como el comercio exterior. Debemos destacar la amplia vinculación de la aduana con la Fundación ProMendoza, porque permite un contacto más fluido e impacto en materia de productos y economía exportable.

En términos analíticos, este anuncio permite demostrar cómo la paradiplomacia mendocina articula demandas del sector privado local con gestiones institucionales ante organismos nacionales, ejerciendo presión para una reconfiguración territorial-administrativa que atienda a las especificidades regionales. La creación de esta dirección, que desvincula a Mendoza de la

²⁴ <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/el-gobierno-nacional-respondio-a-un-pedido-historico-y-creo-la-direccion-aduanera-de-cuyo-en-mendoza/>