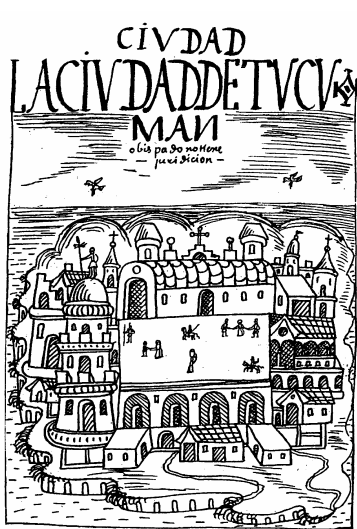


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



LA GLOCALIZACIÓN EN ACCIÓN: REGIONALISMO Y PARADIPLOMACIA EN ARGENTINA Y EL CONO SUR LATINOAMERICANO

Mariano Ferrero

El autor: Mariano Ferrero (Rosario-Argentina, 1972) es licenciado en Relaciones Internacionales y en Derecho por la Universidad Nacional de Rosario. Candidato doctoral en el departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Su tema de Tesis doctoral versa sobre “Economía política y problemas de legitimación del Mercosur en la era de la globalización”. (E-mail: cjxfexxm@lg.ehu.es)

El trabajo: Este trabajo es una versión de la ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) bajo el título general de “Agendas regionales en escenarios de conflicto”, y celebrado en Córdoba (Argentina), 15-18 de noviembre de 2005. Ha sido publicada originalmente en la “Revista Electrónica de Estudios Internacionales” (www.reei.org).

Mayo 2006

LA GLOCALIZACIÓN EN ACCIÓN: REGIONALISMO Y PARADIPLOMACIA EN ARGENTINA Y EL CONO SUR LATINOAMERICANO

Mariano Ferrero*

Sumario: I. INICIO. II. LA GLOCALIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA MUNDIAL. III. REGIONALISMO Y PARADIPLOMACIA COMO ESTRATEGIAS SUBNACIONALES EN LA GLOCALIZACIÓN. IV. REGIONALISMO ENDONACIONAL EN ARGENTINA, ENTRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA PROYECCIÓN PARADIPLOMÁTICA. V. PARADIPLOMACIA Y REGIONALISMO EN EL MARCO DEL MERCOSUR 'AMPLIADO'. VI. EPÍLOGO.

Movimiento, las cosas tienen movimiento...//
Juan Carlos Baglietto/Fito Páez

La vida es una moneda quien la rebusca la tiene...//
Fito Páez/Juan Carlos Baglietto

I. INICIO

Debemos comenzar señalando la oportunidad del lema general de la convocatoria de este Congreso¹ a la luz de una constatación: la noción de región está de moda. En efecto, de formas diversas y con usos múltiples, la terminología regional se viene abriendo paso con fuerza en los estudios politológicos, y de ciencias sociales en general. En el ámbito de la ciencia política, y en especial en Relaciones Internacionales, se ha recurrido al concepto de 'nuevo regionalismo' para referirse a fenómenos *prima facie* tan dispares como la revitalización de los procesos de integración regional entre Estados, el auge de la descentralización política en los Estados, o el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades subestatales. No obstante, se ha destacado la existencia de un vínculo estructural entre las dinámicas macro-regionales (Unión Europea, Mercosur, Nafta) y las micro-regionales (llámense 'triángulos de crecimiento',

* Mariano Ferrero (Rosario-Argentina, 1972) es licenciado en Relaciones Internacionales y en Derecho por la Universidad Nacional de Rosario. Candidato doctoral en el departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Su tema de Tesis doctoral versa sobre "Economía política y problemas de legitimación del MERCOSUR en la era de la globalización" (E-mail: cjxfexm@lg.ehu.es).

© Mariano Ferrero. Todos los derechos reservados.

¹ Este trabajo es una versión de la ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) bajo el título general de "Agendas regionales en escenarios de conflicto", y celebrado en Córdoba (Argentina), 15-18 de noviembre de 2005. Ha sido publicada originalmente en la "Revista Electrónica de Estudios Internacionales" (www.reei.org).

regiones transfronterizas, o ‘corredores de desarrollo’), así como la estrecha interrelación entre nuevo regionalismo y globalización (Aldecoa/Cornago, 1998; Breslin/Higgott, 2000). De hecho, todas estas expresiones de regionalismo constituyen, de algún modo, emergentes de un momento histórico de transformación en el conjunto de un sistema mundial en plena globalización.

Este proceso de transformación afecta de manera decisiva los criterios y parámetros interpretativos al uso para el estudio de las relaciones internacionales implicando un cambio paradigmático en tanto “la globalización no es solamente acerca de fenómenos ‘reales’ sino también un modo de interpretar el mundo” (Mittelman, 2002: 5). En este sentido se tornan crecientemente insostenibles las líneas de demarcación entre lo doméstico y lo exterior que han fundado convencionalmente la disciplina (Walker, 1993), y se pone en cuestión el estatocentrismo de la teoría internacional que se plasma, asimismo, en su asunción implícita del ‘punto de vista del Estado’ como una perspectiva naturalizada (Rosenberg, 1990). Este cambio de los marcos mentales implica el paso del paradigma de lo internacional, basado en la interconexión de espacios nacionales -que continúan, no obstante, siendo sitios distintos y separados divididos claramente por sus fronteras- al paradigma de lo global. Este último hace referencia a “procesos debido a los cuales las relaciones sociales adquieren cualidades relativamente *borderless* y *distanceless*, de tal modo que las vidas humanas son crecientemente actuadas en el mundo como un único sitio” (Scholte, 1997: 14-15). En consecuencia, la aparición del globo como un espacio social único para numerosas prácticas sociales implica una simultánea pérdida relativa de centralidad de la distancia y de las fronteras estatales para la organización de las relaciones sociales de todo tipo.

De este modo se problematiza la idea del Estado como un container espacial de las relaciones sociales, como una territorialidad discreta que provee la unidad geográfica preexistente para el análisis social, que es común a la teoría internacional, no menos que a otras disciplinas sociales (Brenner, 1999). En este contexto, la emergencia de los fenómenos regionalistas, tanto en sus dimensiones macro como micro, es parte del proceso de (re)producción social de múltiples espacios en diferentes escalas geográficas que tiene lugar en la globalización. En este sentido, si el encuentro de las tendencias estructurales de globalización y localización han dado origen al neologismo de *glocalización* (Moncayo Jiménez, 2002), la configuración de espacios regionales -por encima, por debajo, de modo transversal al Estado- es el producto social de la agencia de distintos actores regionalizadores que están involucrados en el acto político de ‘hacer región a una región’ (Neumann, 2003). Si bien la dimensión macro-regional ha sido la más analizada desde las Relaciones Internacionales, aquí pretendemos sumarnos a la más reciente atención a los aspectos micro-regionales que, de algún modo, ponen la *glocalización* en acción, estudiando sus desarrollos en Argentina y el Cono Sur latinoamericano.

II. LA GLOCALIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA MUNDIAL

Desde el final de la guerra fría los analistas de las relaciones internacionales se han preguntado, con más insistencia que nunca, por la problemática del cambio en el sistema mundial. En ese sentido, buscando responder a la pregunta ¿qué es lo que ha

cambiado?, o mejor aun, ¿qué es lo que está cambiando en las relaciones internacionales?, Roberto Russell señalaba la importancia de tener en cuenta la naturaleza del cambio -es decir, si es cuantitativo o cualitativo. En particular destacaba que “el proceso de cambios profundos del orden mundial precede y excede largamente el fin de la rivalidad Este/Oeste. Aún más, en buena medida lo explica” (Russell, 1996: 17). De este modo, puede entenderse que el fin del juego bipolar tuvo un efecto de ‘corrimiento del velo’ que ocultaba o distorsionaba la apreciación de dinámicas transformativas profundas del conjunto de la economía política mundial. Dinámicas éstas de carácter histórico-estructural, que expresan cambio social acumulado a lo largo del tiempo y se inscriben en un marco temporal de *longue durée* (pautas seculares), dando lugar a una transformación estructural de gran escala.

Estamos, por lo tanto, en presencia de procesos de cambio histórico cuya magnitud y calado están afectando no sólo las dinámicas, sino también las estructuras profundas de la economía política mundial moderna. A este respecto, se ha identificado a un fenómeno complejo y multidimensional como “la globalización, por sus profundos efectos a nivel de actores, estructuras y dinámicas, [...] actuando en el sentido de provocar un radical cambio en la naturaleza de la sociedad mundial” (Arenal, 2001: 36). En lo esencial, entendemos la globalización como un proceso multidimensional que está reorganizando las relaciones sociales globales a través de diferentes escalas espaciales. No obstante, es un proceso no uniforme, que genera repercusiones desiguales -e inequitativas-, y cuya incidencia se refracta diferenciadamente, en diversas zonas del mundo y en variadas escalas espaciales. En este sentido, por tanto, el impacto de las dinámicas globalizadoras es la resultante, y en esta medida depende, de la mediación que se opera en el marco de las particulares condiciones locales y nacionales (Mittelman, 2000).

En otras palabras, las transformaciones globales son una consecuencia del encuentro de ciertas prácticas socio-espaciales de carácter transterritorial, tanto económicas como políticas y culturales, con las prácticas preexistentes inscriptas en la espacialidad territorial-nacional. En particular, nos interesa destacar que se opera una reorganización espacial que se traduce en una nueva geoeconomía política mundial (Dicken, 1998) diseñada, primordialmente, por las prácticas de las grandes corporaciones económicas privadas. De todo ello resulta la conformación de redes de producción y comercialización de bienes y servicios, así como de sistemas financieros, de carácter transnacional. En definitiva, han ido constituyendo una economía global que opera en un espacio transterritorial y que “contiene a la ‘antigua’ economía internacional dentro de un nuevo marco que se basa en el territorio de los Estados pero no es necesariamente nacional en términos de propósito, organización y beneficio” (Tooze, 1997: 221).

Por lo demás, en tanto estas actividades económicas globales se materializan en territorios bajo la autoridad soberana de los Estados, éstos se han visto involucrados en la implementación de los marcos regulatorios que han permitido mover libremente el capital, los insumos productivos, la tecnología, y los productos, a través de las fronteras. A este fin se orientan las negociaciones comerciales desarrolladas en instituciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio que avanzan sobre numerosas políticas regulatorias ‘detrás de la frontera’ como parte de un régimen de ‘acceso a mercados’ (Cowhey/Aronson, 1993) que permita gestionar

transterritorialmente la operatoria del capitalismo global. Asimismo, el fenómeno del nuevo regionalismo ‘internacional’, plasmado en la proliferación de acuerdos de integración económica, constituye otro mecanismo institucional para asegurar ‘acceso a mercados’ en una escala espacial ampliada.

En conjunto, por tanto, los procesos entrelazados de la globalización y el nuevo regionalismo están contribuyendo a una reorganización socioespacial e institucional de la economía política mundial (Niemann, 2000; Agnew, 1998). Los Estados han sido agentes claves en el desarrollo de estos procesos globales, siendo al mismo tiempo sensiblemente modificados en su organización y funcionamiento. En particular, la participación en estos regímenes internacionales, monopolizada por el gobierno central, ha implicado en los hechos una reducción de los poderes territorialmente distribuidos en las entidades subnacionales. De modo especial en los sistemas federales, por tanto, se alteran los equilibrios institucionales establecidos entre el Estado federal y las unidades federadas en tanto éstas ven constreñidas muchas de sus competencias por los acuerdos internacionales celebrados en exclusiva por aquél con el argumento de ser materia de relaciones exteriores (*cf.* Hocking, 1993).

Paralelamente, no obstante, se constata que la lógica de la economía global ha venido a reconfigurar la organización territorial de los espacios económicos nacionales mediante la desigual inserción de sus territorios en la nueva geoeconomía global emergente. En este sentido, se torna pertinente visualizar a la globalización como *glocalización* entendiendo por tal el fenómeno de la incrustación local de lo global de tal modo que, lejos de representar la negación del territorio, estas actividades se materializan en lugares físicos, muy concretos, situados *en* los territorios nacionales. Sin embargo, este proceso “induce un realineamiento en las relaciones entre el Estado, el capital (tanto doméstico como global) y los sitios territoriales de reestructuración económica” (Rhodes, 1996: 173). De este modo se opera una reorganización entre las distintas escalas espaciales de forma que se asiste a un parcial descentramiento del espacio económico nacional al tiempo que la geografía económica mundial se (re)configura en base a un mosaico global de economías regionales subnacionales (Scott, 1998).

Esta nueva significación de los espacios regionales y locales en cuanto sitio de (potencial) aglomeración de actividades productivas requiere, a su vez, nuevas modalidades de organización y gestión territorial. Así, estas transformaciones han alentado los procesos descentralizadores de la gobernanza territorial que se han generalizado tanto en sistemas políticos federales como unitarios, en los sitios más dispares del planeta (Sánchez Avendaño, 2000). En términos generales, la *glocalización* se ha plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción (Swyngedouw, 1997; Boisier, 1997a). En estas circunstancias se asiste a una competencia entre regiones y ciudades por atraer la inversión y las actividades productivas de la economía global a fin de posicionarse como alguna de las regiones ‘ganadoras’ en la nueva geoeconomía (Lipietz/Benko, 1992). En numerosas ocasiones, estas estrategias regionales han estado orientadas a generar condiciones competitivas ‘atractivas’ para los inversores en detrimento de consideraciones sociales y medioambientales. Asimismo, las pugnas por la localización

de inversiones a través del recurso indiscriminado a los incentivos fiscales ha derivado en intensas disputas entre entidades subnacionales. En el Cono Sur existe el precedente de las 'guerras fiscales' entre los estados y municipios brasileños, y sus repercusiones en el conjunto de los territorios del Mercosur, que significaron una competencia territorial perversa que redundó en un importante desperdicio de recursos fiscales, en beneficio exclusivo de las grandes corporaciones transnacionales (Rodríguez-Pose/Arbix, 2001; Varsano, 2001).

III. REGIONALISMO Y PARADIPLOMACIA COMO ESTRATEGIAS SUBNACIONALES EN LA GLOCALIZACIÓN

Este contexto define, por tanto, una estructura de oportunidades en la que se asiste a una (re)articulación de espacios regionales, tanto supra como sub-nacionales, de carácter intermedio entre el Estado-nación y los polos de lo local y lo global. La configuración de todo espacio social, y las regiones subnacionales no son excepción, es producto de una deliberada construcción social y política por parte de los agentes que actúan en ese territorio y que, en este proceso, se constituyen en actores regionalizadores. Espacialmente, estas regiones son una arena en la que intervienen e interactúan una pluralidad de actores - políticos, económicos y societales- referenciados en distintas escalas espaciales -local, regional, nacional, supranacional, global. Por su parte, en lo que hace a la construcción social-política de la región podemos identificar, sintetizando, dos grandes tendencias predominantes: la que procede de arriba hacia abajo, teniendo al Estado central como actor protagónico en la definición de las regiones, es conocida como regionalización. Por el contrario, cuando la estrategia de construcción de la región procede esencialmente de abajo hacia arriba, surge de las demandas, la movilización y la organización de un proyecto por parte de actores desde dentro de la región, se trata de regionalismo (Keating, 1997: 18). En este sentido, se ha señalado que

El regionalismo puede ser comprendido como el conjunto de acciones destinadas a constituir o confirmar la dimensión regional de las interacciones socio-políticas, en particular afirmando su coherencia y sus especificidades culturales, y reforzando su capacidad de regulación accediendo a alguna forma de autonomía política (Balme, 1996: 14).

La tendencia regionalista ha sido una de las fuerzas impulsoras de los procesos descentralizadores de la gobernanza territorial que se han generalizado tanto en sistemas políticos unitarios como federales. En este último caso, sin embargo, los proyectos regionalistas contaban con ciertas ventajas institucionales iniciales dado que, mientras en los sistemas unitarios la descentralización y la regionalización generan un proceso innovativo, en los sistemas federales implican una tendencia adaptativa que se sirve de las propias dinámicas estructurales, y toma inspiración en los principios básicos, del federalismo (Benz, 1987).

Por lo tanto el regionalismo es la estrategia que, originada a escala subnacional, permite 'hacer región a una región' o, en otras palabras, convertir el espacio físico de un territorio -con sus condiciones naturales- en un espacio regional socialmente delimitado y organizado. De este modo, este 'territorio organizado' (Boisier, 1997b) se

(re)construye como sistema social regional cuya composición reseñamos a continuación, siguiendo en lo esencial la presentación de Schmitt-Egner (2002):

a) estructura: incluye las dimensiones formal y material. La primera hace a su rol como unidad de acción, y tiene que ver con el grado de autonomía regional; la segunda refiere a su carácter de arena de acción, y se refiere a los aspectos incluidos y excluidos por sus límites espaciales -tanto formales (legal y político), como materiales (socioeconómico) y simbólicos (cultural). En este sentido, las capacidades y competencias con que cuentan las instituciones regionales resultan significativas a la hora de poder definir, diseñar e implementar las políticas que apliquen un programa o proyecto político regional (Keating, 1997: 35);

b) programa regional: agrupa los objetivos, medios y reglas del sistema regional, incluyendo su propósito y legitimidad. El propósito esencial consiste en la (re)producción -formal, material y simbólica- del sistema, entendida como su “preservación gobernanza y desarrollo”. En este sentido, “una región competente es aquella donde actores claves son capaces de idear una visión de desarrollo regional, concebir estructuras apropiadas para implementar esa visión y movilizar recursos domésticos y externos para aplicarla” (Schmitt-Egner, 2002: 183);

c) actores regionales: todas las personas, grupos e instituciones, tanto públicos como privados, que participan del programa regional contribuyendo a la gobernanza y, en definitiva a la (re)producción del sistema regional. En efecto, en la articulación de un proyecto colectivo regional resulta decisiva no solo la actuación de las autoridades regionales sino también la existencia de un complejo de agentes sociales del territorio, y el hecho de que la “sociedad civil regional sea capaz de promover un consenso sobre desarrollo y distribución, así como de regular la competencia y la cooperación” (Keating, 1997: 37);

d) el entorno ‘externo’: en el cual está inmerso, y del cual es altamente interdependiente, el sistema regional. Esto incluye tanto las interrelaciones ‘verticales’ de la región, con las escalas espaciales nacional y supranacional, como ‘horizontales’ con otras regiones subnacionales, en el marco de las cuales busca promover su proyecto regional. A este respecto, Boisier (1997c: 63) destaca “la inserción [...] en la moderna red de relaciones internacionales de cooperación [...], de región a región, que puede facilitar el proceso de apropiación de conocimiento y progreso técnico” necesarios para impulsar el desarrollo regional.

En este punto, por tanto, nos encontramos con una cuestión básica de las estrategias regionalistas en el contexto de la glocalización: las relaciones externas. A este respecto, sus relaciones horizontales se tejen con intensidad y densidad diferenciales con otros territorios subnacionales tanto dentro de las fronteras estatales como con carácter transfronterizo. En particular han proliferado instancias de cooperación inter-regional en muchos casos a través de las fronteras nacionales, con regiones contiguas o remotas. Esta situación, por lo demás, es parte de un fenómeno más amplio que hace a la creciente implicación de las autoridades subnacionales, y por ende de las regiones como actores colectivos, en la esfera ‘internacional’. Este tipo de prácticas, que han venido siendo denominadas como paradiplomáticas, no presentan siempre carácter formalizado

pero se han generalizado como parte de estrategias de promoción de intereses territoriales específicos en la nueva economía política mundial. Estas novedosas formas de acción exterior de las regiones subnacionales, distintas de su intervención en la política exterior de modo más subordinado a las prioridades y objetivos del Estado central, han sido agrupadas bajo la noción de paradiplomacia. Se entiende por ella la implicación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad-hoc*, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover resultados socioeconómicos y políticos, así como cualquier otra dimensión externa de sus propias competencias constitucionales (Cornago, 2001).

En todo caso, no debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia como el declive de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de prácticas de interrelación transnacionales que se superponen parcialmente a aquélla y complejizan el escenario político mundial. Asimismo, estas prácticas no constituyen una (re)producción mimética de los procesos tradicionales de la política exterior, sino que los estilos y estrategias de actuación están marcados por objetivos y motivaciones mucho más concretas y delimitadas.

En este sentido, se ha señalado que la principal motivación de la paradiplomacia está asociado a consideraciones económicas, orientadas por el objetivo de contribuir al desarrollo de la propia región. Para ello, “las regiones buscan inversiones, mercados para sus productos, y tecnología para su modernización; en un mundo cada vez mejor comunicado, también se promocionan como destinos turísticos” (Keating, 2000: 14). De este modo, las competencias del gobierno regional se ‘desbordan’ externamente y la actividad paradiplomática es una forma adicional, y crecientemente significativa, de impulsar los intereses, y el proyecto colectivo, de la región (Cabus, 2001). En esta tarea, sin embargo, las autoridades subnacionales no actúan aisladamente, sino que buscan asociar a los distintos agentes económicos y sociales -cámaras de comercio, asociaciones empresariales, sindicatos, universidades- de la región en su actividad paradiplomática. Entre las numerosas iniciativas de acción paradiplomática, destacaremos aquellas que se han plasmado en la articulación de redes inter-regionales de cooperación, tanto de carácter propiamente transfronterizo como más ampliamente transnacional, que han sido consideradas, haciendo un símil con las corporaciones transnacionales, como “su propio tipo de alianza estratégica” (Hocking, 2000: 30).

Este asociacionismo transnacional se traduce en múltiples alianzas de regiones específicas, de base geográfica o funcional, que se centran en identificar problemáticas comunes e intereses compartidos en relación a los cuales organizar programas de trabajo y proyectos colaborativos, o formular posiciones políticas conjuntas en distintos foros. En este proceso, por lo demás, se van configurando novedosos espacios regionales subnacionales que, sin embargo, se extienden a través de las fronteras estatales dando lugar a distintas constelaciones micro-regionales transnacionales. Al desplegar estas interacciones, y al desarrollar este ‘regionalismo transnacional’, las autoridades públicas regionales están intentando “incrementar y mejorar la capacidad regional por medio de procesos de intercambio y aprendizaje transnacionales” (Schmitt-Egner, 2002: 190). El Cono Sur latinoamericano, y Argentina en particular, no han estado ajenos, como

veremos a continuación, al despliegue cuasi-universal de estas prácticas en la economía política mundial.

IV. REGIONALISMO ENDONACIONAL EN ARGENTINA, ENTRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA PROYECCIÓN PARADIPLOMÁTICA

La Constitución argentina constituye, en el contexto del derecho constitucional latinoamericano, el exponente vigente más longevo de sistema federal de organización del Estado. Esta distribución territorial del poder, desde el punto de vista formal, ha estado históricamente en contradicción con la propia dinámica del sistema político signada por la fuerza centrípeta de Buenos Aires, residencia del gobierno central. En este sentido, la tensión inmanente entre centralización y descentralización territorial del poder presente en todo sistema político se ha resuelto, en el marco del proceso federal argentino, en la consolidación de un tipo de ‘federación centralizada’ (Luatti, 1998: 362). Por lo demás, esta praxis se asienta sobre, a la vez que ha reforzado, el estructural desequilibrio territorial de recursos económicos, demográficos y de poder entre Buenos Aires (y su zona metropolitana) y el resto del país (el Interior). En el marco de esta tensión, y con el telón de fondo de un ‘ajuste estructural’ que permitió al gobierno nacional, en especial durante el decenio menemista, fortalecer su capacidad de control sobre las provincias (Montero, 2001: 55-59), la reforma constitucional de 1994 incorporó algunos instrumentos formales con una impronta descentralizada.

En este sentido, recoge un impulso descentralizador que había sido plasmado en el derecho público provincial como parte de las reformas de numerosas constituciones provinciales desde mediados de los '80. En ellas se expresaba la voluntad política de recuperar el ‘verdadero federalismo’ a través de disposiciones que reivindican las capacidades autónomas de actuación de las provincias -incluso en el plano internacional- al tiempo que promueven el desarrollo de fórmulas y mecanismos de un federalismo de concertación (Hernández, 1997: 101-110). El federalismo cooperativo, basado en los criterios de interdependencia y colaboración entre las diversas instancias de gobierno, no incluye solamente la acción concertada entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales (cooperación vertical) sino también la actuación conjunta y celebración de convenios entre gobiernos provinciales (cooperación horizontal). En este contexto se inscribe la posibilidad de establecer regiones inter-provinciales para el desarrollo económico y social, previsto en el nuevo artículo 124 de la Constitución², que responde al gran objetivo de la cooperación federativa, “evitar que la necesidad de tratamiento unitario de ciertos problemas se traduzca en términos de centralización” (Alberti Rovira, 1996: 60).

En este orden de ideas se recepta expresamente la región como un instrumento de ordenamiento territorial compatible con el sistema federal, reconociéndose que las provincias pueden crear un nivel de decisión *adjetivo* para ejecutar conjuntamente sus competencias. Por lo tanto, la conformación de regiones es una potestad de las provincias -en tanto nivel territorial de autoridad política en la federación- para la

² Art. 124: *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación...*

gestión descentralizada, pero concertada, de intereses supraprovinciales que no son necesariamente de orden nacional. De tal modo, las regiones constituirán un nivel decisional *adjetivo*, pero no por ello menos significativo para la gestión de espacios económico-sociales que en muchas ocasiones desbordan, y son transversales a, las jurisdicciones provinciales. En este sentido, la región constituye “una suerte de plataforma institucional que conecta física y virtualmente a los demás niveles territoriales del Estado” (Giuliano, 2004 : 296). A su vez, este marco normativo dota a las provincias de un importante recurso institucional para poder amoldarse a las estrategias flexibles de organización y gestión de los territorios necesaria en la economía política mundial globalizada.

En efecto, las provincias continúan siendo el nivel de gobierno político-territorial intermedio -por ende, regional- de la federación, y tienen la facultad de conformar, en uso de su esfera de autonomía y en un plano no jerárquico, las regiones interprovinciales que consideren oportuno a través de acuerdos voluntarios. Por lo tanto, en el nivel provincial se encuentran en Argentina las *regiones pivotaes* que se articularán, según argumenta Boisier (1994: 603-604), en función de su libre voluntad política, dando forma a regiones asociativas y virtuales. Las regiones endonacionales previstas por la Constitución podrían cumplir cualquiera de estas dos funciones, si bien las que se han venido conformando se acercan más a la idea de *región asociativa* en tanto vinculan unidades territoriales adyacentes con una perspectiva de largo plazo para una gestión estratégica y funcionalmente más eficiente de su desarrollo. Tanto las regiones pivotaes como las asociativas pueden, por su parte, establecer entre sí acuerdos cooperativos tácticos, para objetivos más acotados, vinculando territorios no necesariamente contiguos dando origen a lo que Boisier ha denominado como *regiones virtuales*.

Esta asociatividad al interior de la federación argentina se ha traducido en una parcial reorganización territorial sobre la base de la configuración de un entramado de regiones endonacionales. De este modo, a través de la suscripción de acuerdos interprovinciales, las autoridades subnacionales argentinas han impulsado un avance del regionalismo dando origen a espacios regionales como el Norte Grande Argentino (1999) -que nuclea a las provincias del noroeste y el noreste- o el Nuevo Cuyo (1988) -que nuclea a Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja. Por su parte, las provincias del sur del país se han asociado mediante el tratado fundacional de la Región Patagónica (1996) que plasma formalmente la fuerte autoidentificación regional de los habitantes de unos territorios periféricos, y ‘periferalizados’ en el Estado nacional. En esta región, provincias como Neuquén, Santa Cruz o Chubut han visto especialmente fortalecidas sus capacidades de actuación para el desarrollo territorial por el cobro de regalías sobre sus abundantes recursos naturales mineros (petróleo, gas) cuya titularidad les fue reconocida en la reforma constitucional de 1994³ (Delich, 2004: 102-103). La región de la Patagonia ha sido también una instancia para proyectar conjuntamente hacia el exterior la propia ‘imagen corporativa’ regional, ampliamente reconocida a nivel global como destino turístico, aspecto para el que cuentan con un Ente Regional Oficial

³ Art. 124 in fine: *Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio...*

‘Patagonia Turística’ formado por los organismos de turismo de las seis provincias asociadas.⁴

Por último, y a modo de ilustración, nos centraremos en la constitución de la denominada región Centro (1998) que nuclea a las provincias de Córdoba y Santa Fe, a las que se sumaría meses después Entre Ríos. Esta iniciativa regionalista se puso en marcha, en buena medida, como producto de la fuerte oposición generada por un proyecto de regionalización -proyecto Menem-Dromi- pensado desde, y diseñado en función de, las prioridades del gobierno central que fue difundido en 1996 (Ferrero, 2005). En este contexto se generó una instancia de diálogo y debate entre agentes políticos, económicos y sociales cordobeses y santafesinos que terminaría impulsando, dos años después, la firma de una declaración conjunta de los gobernadores Mestre y Obeid en El Fortín, el 9 de mayo de 1998. Ésta tendría una concreción institucional posterior a fines de julio, con la creación de la Comisión Interparlamentaria para la Integración Regional, que desembocaría en el tratado firmado el 15 de agosto.

En consecuencia, esta iniciativa regionalista que fue formalizada por ambos gobernadores se sustentó en una coalición localizada pro-desarrollo económico, conformada por actores regionales. En particular, puede señalarse el interés demostrado por el empresariado regional toda vez que “los actores más representativos del sector económico-productivo empresarial (comercial, industrial y agrícola-ganadero) se constituyeron en los impulsores primeros, más permanentes y activos de esta instancia de integración” (Martínez Malagueño, 2002: 8). Esta circunstancia se traduce en el enorme protagonismo que están teniendo, en la conformación de los denominados ‘foros de la sociedad civil’ iniciada en 2004, las asociaciones empresariales y cámaras de comercio de la región. En términos generales, esta coalición imagina la asociación entre las dos provincias más pujantes del interior, con su potencial de complementariedad y de aprovechamiento de sinergias, como un mecanismo de equilibrar la distribución del poder territorial dentro del Estado argentino. En este sentido, no ha pasado desapercibido el hecho que la consolidación de la región Centro implicaría el surgimiento de un potente polo económico-político que podría contribuir a atenuar el poder hegemónico de Buenos Aires. Esta situación se concretó, en estos últimos años, en la actuación coordinada de los diputados y senadores de las provincias asociadas para “modificar la normativa sobre la distribución de la cuota Hilton que hasta fines de [2003] benefició especialmente a los frigoríficos de la provincia de Buenos Aires” (Tussie, 2004: 17).

Por otra parte, la constitución de la región Centro debe situarse en el marco de la nueva geoeconomía global y, en particular, de la creación de un espacio regional supranacional en el Cono Sur, el Mercosur ‘ampliado’. A este respecto, ambos procesos resultan complementarios en tanto la conformación de esta región endonacional fortalece las ventajas y capacidades de las provincias asociadas para mejorar su inserción en esta nueva espacialidad económica. En este sentido, “constituye, en definitiva, un vehículo válido para canalizar las potencialidades de sus integrantes en la dimensión internacional o comunitaria” (González/Ortega, 2000: 99). De este modo, la

⁴ El tratado fundacional de la Región Patagónica ha sido suscripto por las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que participan también en el ente ‘Patagonia Turística’; vid. su sitio web, <http://www.patagoniaturistica.org.ar/> (acc. 22/08/05).

región asociativa se convierte también en una importante plataforma de proyección paradiplomática para las regiones pivotaes que la integran. Esa proyección conjunta, a nivel del Mercosur ‘ampliado’, implica (re)presentarse como núcleo estratégico en la articulación del Corredor Bioceánico central que pretende unir los puertos del Atlántico y el Pacífico sin pasar por Buenos Aires. En este mismo orden de ideas, se ha imaginado esta región virtual como la propia región central ‘ampliada’, en tanto corredor austral de crecimiento en torno al paralelo 36 que asocia a la región Centro con el Nuevo Cuyo, así como con territorios brasileños, uruguayos y chilenos (Ortega, 2002; Martínez Malagueño, 2002: 13-14). Por último, la promoción de la ‘imagen corporativa’ de la región se ha plasmado en la intensa actividad paradiplomática iniciada con el relanzamiento del proyecto regionalista en 2004, que han llevado a la realización conjunta de misiones comerciales a China y Centroamérica.⁵

V. PARADIPLOMACIA Y REGIONALISMO EN EL MARCO DEL MERCOSUR ‘AMPLIADO’

La paradiplomacia constituye un fenómeno novedoso que se ha ido haciendo gradualmente un sitio, a lo largo de las últimas décadas, en el escenario de la economía política mundial. Si bien se trata, según numerosos análisis, de una actividad que se ha generalizado globalmente, los estudios han estado básicamente centrados en las prácticas de acción exterior desplegadas por las entidades subnacionales del mundo occidental avanzado (Europa, América del Norte, e incluso Australia). En relación a América Latina, con la excepción de México -dada su creciente inserción ‘norteamericana’-, las referencias han sido dispersas y, en general, la actividad ‘internacional’ de los gobiernos no centrales ha carecido de atención politológica sistemática. Entre las tempranas excepciones a esta situación debemos destacar un estudio sobre la acción exterior de las provincias argentinas que constató el creciente despliegue de acciones y estrategias de ‘gestión internacional’ con una incipiente orientación comercial, mostrando así la vitalidad de la paradiplomacia en el Cono Sur latinoamericano (Colacrai/Zubelzú, 1998).

Por otra parte, una de las formas más habituales de la paradiplomacia es aquella que se traduce en la conformación de redes de cooperación inter-regional que dan lugar, en su caso, a la aparición de instancias de ‘regionalismo transnacional’. En este sentido, también, se ha ido generalizando a nivel mundial, de manera progresiva, la creación de regiones transfronterizas y, más en general, la configuración de regiones asociativas y virtuales que trascienden las fronteras estatales. En relación a América Latina se debe destacar, una vez más, la desatención relativa que han tenido estos procesos en la literatura especializada que, de manera más reciente, ha intentado estudios comparados más allá del mundo occidental (Breslin/Hook, 2002; Perkmann/Sum, 2002). En este punto, por tanto, nuestra contribución pretende reseñar algunas de las instancias más representativas de este fenómeno en el Cono Sur latinoamericano, sin pretensiones exhaustivas, situándolas en el contexto más general de reorganización espacial de la economía política mundial.

⁵ Estas y otras informaciones pueden encontrarse en el recién inaugurado sitio web de la región Centro que, por lo demás, es también parte relevante en la promoción de la ‘imagen corporativa’ regional; *vid.* <http://www.regioncentro.gov.ar> (acc. 22/08/05).

A este respecto es necesario resaltar que, en relación al Cono Sur, la espacialidad regional supranacional de referencia está dada por la estructuración durante la década de los '90 del Mercosur 'ampliado'. Por tanto, la actividad 'internacional' de las regiones se verá sensiblemente condicionada por la estructura de oportunidad que generan los procesos de regionalismo supranacional. En todo caso, las distintas posibilidades institucionales que brindan los marcos regionales en que se insertan, inciden de modo diferencial en las formas, ritmos, y condiciones para el despliegue del transnacionalismo inter-regional como se ha explorado respecto a la Unión Europea y el Nafta (Keating, 2000: 17/18). En este mismo sentido se han criticado las escasas posibilidades de este tipo que ofrece el Mercosur, dado su marcado intergubernamentalismo institucional y la carencia de previsiones de apoyo a la integración subnacional (Mariano/Barreto, 2004: 28). Sin embargo, debe reconocerse que el proceso de integración regional puesto en marcha por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, así como los tratados de asociación de Chile y Bolivia en 1996, ha transformado la 'política internacional' tradicional en el 'subsistema regional'. En particular ha implicado, más allá de las tensiones comerciales recurrentes, la configuración de un espacio ampliado, fundamentalmente económico, en el cual se insertan los distintos territorios de los países integrados. Asimismo, se concretiza en una sensible transformación en las significaciones de la(s) frontera(s) que suele presentarse como el paso de la vieja concepción de la frontera como barrera aislante, rígida y conflictiva, a la frontera como puerta o puente, como punto de encuentro, convergencia y cooperación (*cfr.* Valenciano, 1995).

Esta resignificación de las fronteras en el marco del nuevo regionalismo se experimenta de modo especialmente intenso en las regiones subnacionales fronterizas, donde la organización social y la vida cotidiana habían sido (re)estructuradas en torno a los espacios nacionales. Así, en estos territorios se (con)vive (con) la frontera, que se materializa físicamente como separación estrictamente controlada, y simbólicamente como representación discursiva respecto al *Otro* limítrofe. En el Cono Sur, esta situación se ha manifestado vívidamente a lo largo del límite argentino-chileno, y de modo especial en la Patagonia, dando lugar a una frontera densamente cargada de simbologías de soberanía (Vidal, 2000). En el contexto del Mercosur 'ampliado', se opera una redefinición de esta frontera que pasa a ser vista como una puerta para conectar(se) con/en los nuevos espacios económicos integrados (regional/global). Por su parte, los actores regionales subnacionales aprovechan estas nuevas condiciones, y la priorización de infraestructuras de conexión física, para (re)imaginar las posibilidades de asociación en regiones transfronterizas que enfrentan problemas comunes y comparten lazos microsociales históricos. Estas iniciativas se plasmaron, durante la última década, en un creciente protagonismo de las autoridades subnacionales, y de agentes económicos y sociales regionales en los comités de frontera creados por los gobiernos nacionales.

De manera más reciente, se ha traducido en la creación de la Región binacional de la Patagonia Austral mediante la firma, el 28 de enero de 2004, de un acta por parte de los gobernadores de los territorios sureños chilenos y argentinos. Situados en territorios periféricos en sus respectivos Estados, apuestan por potenciar su autonomía como región reivindicando, tal como reza el Acta Acuerdo, que "nos asiste el derecho y el deber de promover nuestra propia agenda, definiendo los objetivos prioritarios que

contengan las aspiraciones y necesidades de nuestra Región” (Boletín Oficial de Santa Cruz, 2004). Esta novel región asociativa nuclea a las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego con las regiones de Magallanes y Antártica Chilena, y de Aysén y del General Carlos Ibáñez del Campo, con el propósito de identificar problemas y oportunidades compartidas y coordinar políticas públicas orientadas al desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental, y la promoción turística conjunta de la ‘marca’ Patagonia (Tiempo Fueguino, 2004). Estas prioridades se traducen, asimismo, en la simultánea suscripción de un convenio para impulsar un Programa de Desarrollo Integral del Turismo para la región integrada, así como en las iniciativas que propician el desarrollo de infraestructuras de transporte que interconecten a la región internamente y con el mundo. Esta experiencia está aun en sus primeros pasos, y puede encontrarse con importantes problemas prácticos -en especial por las diferentes condiciones institucionales⁶-, si bien los frecuentes encuentros realizados indican una clara voluntad política por desarrollar esta instancia de cooperación inter-regional. Por otra parte, la condición territorial periférica también se reflejó, dentro del marco mercosureño, en lazos inter-regionales virtuales más insospechados. En particular, nos referimos al intento por explorar cuestiones de interés común entre los gobernadores patagónicos argentinos y los amazónicos brasileños que, a tal efecto, suscribieron en 1997 un acta de intención Patagonia-Amazonia⁷ recogida por el Consejo Federal de Inversiones argentino en su informe sobre el programa de apoyo técnico ‘Regiones Concertadas’ (CFI, 2001: 25).

Ese mismo documento hace referencia al caso más ampliamente conocido, y más antiguo en la región mercosureña, de articulación de una red inter-regional transfronteriza de entidades subnacionales. Se trata de los vínculos establecidos por las provincias del Litoral y el Noreste argentinos con los estados del Sur del Brasil en lo que ha venido a denominarse CRECENEA-CODESUL. Esta región asociativa se ha conformado agrupando a un conjunto de territorios que, situados en la frontera interior de la región Mercosur, resultan especialmente afectados por el cambio de sentido de las fronteras y la materialización de obras de infraestructura. Así, constituyen una región significada por la localización (proyectada o efectiva) de grandes obras de infraestructura hidroeléctrica y de interconexión física orientadas al transporte inter-oceánico, con sus complejos impactos socioeconómicos y ambientales asociados. Las provincias y estados integrados presentan entre sí sensibles asimetrías en términos poblacionales y de desarrollo relativo, pero comparten la condición de zona intermedia entre los dos grandes polos metropolitanos de la macro-región, Sao Paulo y Buenos Aires, ante cuyo poder económico y político temen ver opacados los propios intereses (Midón, 1998: 400).

⁶ En concreto las limitaciones que pueden surgir, como señala la literatura comparativa, debido a las diferentes competencias legislativas y capacidades institucionales con que cuentan las unidades federadas (argentinas) y los entes regionales descentralizados (chilenos) que se asocian. Respecto a la descentralización chilena y al carácter esencialmente centralizado que continúa teniendo su sistema político, Angell (1999).

⁷ Actualmente, este eje podría reflatarse en el ámbito cultural a partir del espacio para la interacción entre ambas regiones que se intenta generar con la iniciativa de las áreas de Cultura de los gobiernos nacionales, que quieren poner en marcha durante este año el Programa de integración cultural Amazonia-Patagonia (Clarín, 2005).

Por todo ello, esta red inter-regional que nuclea actualmente a seis provincias argentinas y cuatro estados brasileños comenzó a operar, si bien de modo inorgánico desde los comienzos del proceso de integración binacional Argentina-Brasil. De este modo van a dar un impulso decisivo a la formalización por parte de ambos gobiernos centrales de un marco institucional para esta asociación inter-regional, a través del Protocolo n° 23 “Regional Fronterizo” -dentro del PICE. No obstante, luego de años de trabajo a un ritmo irregular, el reconocimiento de ambos Presidentes al foro inter-regional como el instrumento apropiado para la integración será el elemento catalizador de la institucionalización del Crecenea-Codesul.⁸ Así, en 1995 se constituye el Foro de Gobernadores -al que se sumará luego una Comisión Parlamentaria Conjunta Subregional-, y se establecen numerosos Grupos de Integración Temática para trabajar de modo coordinado en torno a problemas comunes, elevando propuestas al Foro de Gobernadores. Entre las cuestiones abordadas más insistentemente destacan, sin duda, las relacionadas con el impulso a proyectos de infraestructura, tanto de transporte (hidrovía, puentes) como energética (represas, gasoductos), en los que mostró también su interés el foro de empresarios de la región (INTAL, 1997: 5).

Por otra parte, se ha destacado la atención que desde sus inicios se otorgó a la temática educativa y cultural en los trabajos del Crecenea-Codesul en una apuesta por promover las lenguas de la región (español y portugués, pero también guaraní), fomentar el estrechamiento de lazos interpersonales favoreciendo el intercambio de docentes y alumnos, e imaginar fórmulas para aprovechar las sinergias regionales entre universidades y centros tecnológicos (Cáceres Narizzano, 1997: 203/209; Midón, 1998: 419). Por lo demás, el dinamismo de esta región también se expresa en el desarrollo de interrelaciones con otras entidades y regiones subnacionales que, en el ámbito del Cono Sur, se traduce en los contactos establecidos con la micro-región de los municipios del Bajo Río Uruguay conocida como CODEFRO⁹, así como en la participación como observadores de autoridades de territorios uruguayos y paraguayos vecinos. Asimismo, a escala inter-continental, como una manifestación de lo que Boisier denomina ‘virtualidad regional’ puede señalarse los contactos establecidos con Galicia, comunidad autónoma española, y por su intermedio con la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, asociación inter-regional europea con la que suscribió el Acta de Porto Alegre en 1999 para poner en marcha un grupo de trabajo conjunto.

Por último, entre las experiencias de asociativismo inter-regional en el espacio regional del Cono Sur podemos destacar la iniciativa de integración de los territorios del centro-oeste sudamericano, cuyo antecedente e impulso inicial estuvo dado por los lazos establecidos por agentes económicos de la región. En efecto, desde la década del

⁸ La denominación proviene de las entidades participantes: la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y el Litoral (CRECENEA-Litoral), que nuclea a las provincias de Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe; y el Consejo de Desenvolvimento do Sul (CODESUL) - antiguo Forum Sul- que agrupa a los estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Matto Grosso do Sul. Al respecto, *vid.* el sitio web del *Crecenea*, <http://www.crecenea.org.ar/crecenea-codesul.htm> (acc. 07/05/04).

⁹ CODEFRO es la Comisión para el Desarrollo de la Frontera argentino-uruguayana, conducida por las respectivas Cancillerías, pero cuyo impulsor decisivo ha sido el Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Bajo Río Uruguay, entidad intermunicipal transfronteriza, que agrupa a trece municipios de ambas márgenes que tienen, asimismo, cuatro representantes en la CODEFRO (Carricart, 1995).

setenta, cuando los contactos entre cámaras empresariales habían permitido la realización anual de un feria comercial, los empresarios del norte argentino, el norte de Chile, el sur de Perú, Bolivia, y Paraguay se nuclearon en el Grupo Empresarial del Centro-Oeste Sudamericano (GEICOS). En su declaración de principios, este grupo afirma que

es evidente y prioritaria la necesidad de implementar un proceso de integración subregional económico entre los países limítrofes [...] escasas zonas del continente ofrecen mejores condiciones geográficas para promover el intercambio comercial y su vinculación física, estableciendo un polo de integración económica (ALADI, 2001:19).

Este objetivo ha sido retomado, en el contexto de la integración mercosureña, por las autoridades subnacionales de estos territorios -más las del centro-oeste brasileño- que en 1997 constituyeron la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (Zicosur). Desde su conformación, ha estado presidida por el objetivo de desarrollar el Corredor Bioceánico norte para potenciar el comercio exterior con los mercados del Asia-Pacífico y, más en general, por la necesidad de mejoramiento de infraestructuras energéticas y de integración física de la región internamente y con el mundo. Este aspecto ha sido especialmente relevante en el impulso dado al proceso Zicosur por el gobierno de la región chilena de Antofagasta como parte de su proyecto de desarrollo como región de servicios (SUBDERE, 2001). Por otra parte, esta activación regional en clave económica está siendo acompañada, de manera más reciente, por la vinculación de actores del sector educativo como ha ocurrido con la celebración del primer encuentro Zicosur Universitario que reunió en la ciudad de Salta a representantes de las universidades de esta región transnacional los días 5 y 6 de mayo de 2005.¹⁰

Por lo demás, las entidades subnacionales asociadas en Zicosur comparten intereses, problemática, y un cierto sentido de identidad regional marcada por sus rasgos de economías periféricas respecto a los centros políticos y económicos fundamentales del Mercosur (Safarov, 2004). Además de la región de Antofagasta, otras entidades subnacionales han destacado como agentes dinámicos en la configuración de esta novedosa región asociativa: entre estos pivotes del proceso Zicosur se encuentran el estado de Matto Grosso do Sul, y las provincias de Salta y Chaco. Esta última provincia, una de las más activas en materia paradiplomática en la federación argentina (Carlino/Veiravé, 2003), toma parte -junto a las otras del noreste- tanto de Zicosur como de Crecenea-Codecul, dos de las iniciativas que están contribuyendo a delinear el mapa del regionalismo transnacional en el Cono Sur latinoamericano.

VI. EPÍLOGO

La transformación experimentada en las dos últimas décadas por el paisaje político en el Cono Sur latinoamericano ha estado signada, en gran medida, por el fenómeno del nuevo regionalismo. Si en un primer momento la emergencia de una dimensión regional se asoció con la formación del Mercosur, actualmente también debe prestarse atención a los niveles micro del regionalismo -tanto de tipo endonacional como transnacional- que

¹⁰ Para información sobre esta reunión, vid. el portal *UNIVERSIA Argentina. El portal de los universitarios*; <http://www.universia.com.ar/> (acc. 25/08/05).

está alterando los diseños establecidos (desde los centros nacionales) de ‘mapeo’ de los espacios regionales. En este sentido hemos realizado un recorrido, que por sus características está lejos de ser exhaustivo, por diversos entramados (inter-)regionales que se han ido configurando en Argentina y el Cono Sur. Por lo demás, puede constatarse el dinamismo que parecen haber desarrollado en estos primeros años del siglo XXI algunas de estas regiones, no tan sólo la pionera Crecenea-Codesul, sino también la Zicosur y, dentro de la federación argentina, la región Centro.¹¹

Como hemos destacado, todas estas expresiones de regionalismo -tanto micro como macro- son parte del proceso histórico de transformación que está experimentando el conjunto del sistema mundial en plena globalización. Como producto del mismo se asiste a una reorganización del espacio político mundial, organizado durante la modernidad por la distinción tajante dentro/fuera (Ferrero/Filibi, 2001), de tal modo que el carácter de container socio-territorial de los Estados-nación se ve alterado con la coexistencia de múltiples escalas espaciales de organización socio-territorial. La configuración de este nuevo paisaje, sin embargo, está lejos de implicar la (intencionadamente anunciada) desaparición de los Estados-nación y, más aun, su emergencia se produce a partir de una realidad previamente estructurada en la cual los Estados presentan -y todavía conservan- cotas significativas de poder estructural, y por ende estructurante, del nuevo contexto.

Por lo tanto, nuestra interpretación se aleja de los argumentos al uso derivados de la lógica funcional determinista que impregna el ‘ascenso’ de los estados-región dentro de la visión ultraliberal del notorio Kenichi Ohmae (1995). En su argumentación, por lo demás, se trasunta una concepción paradójicamente aespacial y desterritorializada de los territorios siendo las regiones meros objetos pasivos de las ‘fuerzas del mercado global’. Por el contrario, hemos intentado destacar el rol de distintos agentes regionalizadores en la configuración de los espacios regionales, en el acto político de ‘hacer región a una región’. En sentido coincidente, se refiere Boisier (1997c) a la tarea del desarrollo regional como la de convertir al territorio organizado en sujeto del cambio, lo que sintetiza en la metáfora del ‘vuelo de una cometa’. En este orden de ideas, puede decirse que las experiencias regionalistas del Cono Sur que hemos estudiado están en los primeros pasos en el proceso de aprendizaje del arte de construir y conducir un barrilete. Hasta el momento, han armado modelos simples -y relativamente frágiles- que han remontado vuelo con el viento a favor pero apenas han avanzado en la complejización estructural del constructo y sobre todo en el diseño de proyectos de desarrollo endógeno con amplia participación social, más allá de los intereses empresariales establecidos.

En esta tarea de conformación de las regiones tiene una especial relevancia un conjunto de prácticas de relacionamiento con el entorno que ‘desbordan’ los límites territoriales del Estado-nación. En este sentido, hemos destacado la importancia creciente de la actividad paradiplomática encabezada por los gobiernos subnacionales en el Cono Sur tanto como a nivel global. No obstante, la paradiplomacia no se propone como un fenómeno que venga a transformar por sustitución a una ‘obsoleta’ diplomacia estatal sino que constituye una complejización de los canales y mecanismos de

¹¹ Una rápida búsqueda en Internet, a través del buscador Google, da una primera muestra indiciaria de esta actividad en tanto se registran más de 200 entradas por Crecenea Litoral-Codesul, más de 700 por región Centro (Argentina), y más de 2.000 para Zicosur.

interrelación en la escena mundial. De esta manera, implica una significativa mutación en tanto cuestiona el monopolio, hasta entonces incontestado, de los Estados-nación en la gestión de los contactos internacionales. Resulta comprensible, por ello, que los ministerios de relaciones exteriores, sintiendo desafiada su *raison d' être*, observen con cierta inquietud la creciente actividad externa de las regiones e intenten canalizarla a través de distintos mecanismos que les permitan preservar su control (*cfr.* Keating, 2000: 25). De esta situación es representativa, por ejemplo, la estrategia de monitoreo formalizada con la creación de la Asesoría de Relações Federativas en el marco de Itamaraty que se plasma en lo que se ha denominado en Brasil como 'diplomacia federativa' (Prazeres, 2004).

Sin embargo, resultan menos aceptables las prevenciones que este movimiento de las cosas inspira en un gran número de analistas latinoamericanos que están acercándose recientemente a este fenómeno. A este respecto se constata la persistencia, a menudo inconsciente, de la perspectiva naturalizada del 'punto de vista del Estado' que ha impregnado a la teoría internacional, y que se manifiesta en las habituales invocaciones a coordinar nacionalmente las actividades o evitar que se ponga en peligro la política exterior (nacional, se entiende). De forma más clara, esta posición se ha expresado recientemente en la presentación de una obra que reúne de modo sistemático abordajes complementarios respecto a la creciente internacionalización de las entidades subnacionales. En efecto, luego de constatar la vinculación de este fenómeno con el principio de la subsidiariedad, que ha sido reconocido explícitamente en la realidad europea, se cuestiona "su viabilidad también para los países subdesarrollados, como los de Mercosur, donde las extremas desigualdades, sociales y regionales, exigen instrumentos centralizados y fuertes de implementación de políticas públicas, incluso a nivel de bloque" (Vigevani/Wanderley, 2004: 14). En este sentido, el estudio de las relaciones internacionales necesita vivir su pequeña revolución copernicana de tal modo que, antes que 'incorporar' las agendas regionales, regionalice su propia agenda incorporando de ese modo una atención por derecho propio a otras escalas espaciales, y no meramente subordinadas a las consideraciones y preocupaciones radicadas en la escala estatal.

Por lo demás resulta irónico que, frente al proceso de transformación histórica en marcha, se anteponga a la imaginación de formas novedosas de articulación de las múltiples escalas de acción política, la prevalencia de un modelo en buena medida idealizado de 'integración territorial nacional' por parte del Estado central. En particular, en el caso argentino debe aprovecharse la mayor flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias que parecen albergar los principios federales en su combinación dinámica de autogobierno y gobierno compartido (Boeckelman, 1996; Eleazar, 1990). En vista de las preocupaciones por el sentido de la nación en este nuevo, y aún incipiente, escenario, queremos sugerir una matización a la metáfora de la familia tan cara al pensamiento nacionalista. En este sentido, puede entenderse que el momento actual implica el paso de la forma más tradicional de familia (léase nación), de carácter extenso y con el control centralizado de un *pater familias* (léase Estado central), a formas plurales de relaciones familiares en que, sin perder el carácter de tal, sus distintos miembros persiguen sus propios proyectos de vida pero comparten, también, instancias de ayuda mutua y aprovechan la profundidad de sus vínculos para desarrollar mecanismos de colaboración en beneficio del conjunto. En fin, en época de cambios

paradigmáticos las metáforas contribuyen a abrir los imaginarios establecidos y provocar el debate ... A ello hemos querido aportar, humildemente, con esta comunicación.

Bibliografía

Agnew, John (1998): *Geopolitics: re-visioning world politics*; Routledge; London and New York.

ALADI (2001): *Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros*; Secretaría General de la ALADI; Montevideo; ALADI/SEC/di 1543 (restringido) ; 11 de julio; [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/7091163ffccdba90703256e63006482ad/\\$FILE/1543.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/7091163ffccdba90703256e63006482ad/$FILE/1543.pdf) (acc. 10/08/05).

Alberti Rovira, Enoch (1996): “El federalismo actual como federalismo cooperativo”; *Revista Mexicana de Sociología*; vol. 58; n° 4; octubre-diciembre; pp. 51/68.

Aldecoa Luzarraga, Francisco y Cornago Prieto, Noé (1998): “El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial”; en *Revista Española de Derecho Internacional*; vol. 50; n° 1; enero-junio; pp. 59/113.

Angell, Alan (1999): “La descentralización en Chile”; en *Instituciones y Desarrollo*; n° 3; abril; pp. 131/172.

Arenal, Celestino del (2001): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”; en AA.VV.; *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*; Servicio Editorial UPV/EHU; Leioa; pp. 17/85.

Balme, Richard (1996): “Introduction. Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?”; en Balme, R. (dir.); *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*; Economica; Paris; pp. 11/39.

Benz, Arthur (1987): “Regionalization and Decentralization”; en Bakvis, H. and Chandler, W. (eds.); *Federalism and the role of the State*; University of Toronto Press; Toronto; pp. 127/146.

Boeckelman, Keith (1996): “Federal systems in the global economy: research issues”; en *Publius: The Journal of Federalism*; vol. 26; n° 1; winter; pp. 1/10.

Boisier, Sergio (1994): “Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”; *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*; vol. 2; tercera época; n° 102; invierno; pp. 597/608.

Boisier, Sergio (1997a): “Conocimiento y gestión territorial en la globalización”; en *Estudios Internacionales*; vol. 30; n° 119-120; julio-diciembre; pp. 275/292.

Boisier, Sergio (1997b): “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”; en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*; vol. 29; tercera época; n° 111; primavera; pp. 81/99.

Boisier, Sergio (1997c): “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”; en *Revista de Estudios Regionales*; n° 48; mayo-agosto; pp. 41/79.

Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz (2004): *Acta Acuerdo de la Patagonia Austral*; anexo de la ley provincial n° 2682 (aprobación del acta acuerdo) del día 22 de abril de 2004; Ministerio de la Secretaría General de la Gobernación; Río Gallegos; B.O. año 44, n° 3731; 6 de mayo de 2004.

Brenner, Neil (1999): "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies"; en *Theory and Society*; vol. 28; n° 1; february; pp. 39/78.

Breslin, Shaun and Higgott, Richard (2000): "Studying Regions: learning from the old, constructing the new"; en Breslin, S. and Higgott, R. (eds.); *Studying Regions*; special issue of *New Political Economy*; vol. 5; n° 3; november; pp. 333/352.

Breslin, Shaun and Hook, Glenn D. (eds.) (2002): *Microregionalism and World Order*; Palgrave; Basingstoke (UK).

Cabus, Peter (2001): "The meaning of local in a global economy: the 'region's' advocacy of local interests' as a necessary component of current global/local theories"; en *European Planning Studies*; vol. 9; n° 8; december; pp. 1011/1029.

Cáceres Narizzano, Celeste (1997): "Integración regional y subregional: realidad actual y perspectivas educativas"; en Recondo, G. (comp.); *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*; Ediciones Ciccus; Buenos Aires; pp. 203/218.

Carlino, Alicia y Veiravé, Federico (2003): "Buscando moderar los efectos de la globalización. La Provincia del Chaco y su participación en distintas organizaciones subregionales"; en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*; año 1; n° 1; diciembre; <http://econ.unne.edu.ar/revista/01/06.pdf> (acc. 13/05/04).

Carricart, Héctor (1995): "La integración de los municipios de la frontera argentino-uruguayana como primer ejercicio de integración binacional en el Mercosur. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales"; en AA.VV.; *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur. Experiencia, opciones y estrategias*; Documento preliminar (versión digital); CEFIR; Montevideo; <http://www.cefir.org.uy/docs/dt13/05carric.htm> (acc. 05/04/04).

CFI (2001): "Programa Regiones Concertadas"; en CFI; *Líneas Programáticas del CFI. Acción Técnica 1996/2001*; Consejo Federal de Inversiones; Buenos Aires; pp. 21/25; http://www.cfired.org.ar/esp2/lineas/pdf_9601/reg_conc.pdf (acc. 15/04/04).

Clarín (2005): "Argentina y Brasil, juntos para cuidar la cultura local"; jueves 28 de abril; en *Clarín.com*; <http://www.clarin.com/diario/2005/04/28/sociedad/s-03903.htm> (acc. 31/08/05).

Colacrai de Trevisán, Myriam y Zubelzú de Bacigalupo, Graciela (1998): "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas"; en AA.VV.; *La política exterior argentina 1994/1997*; Ediciones CERIR; Rosario; pp. 319/334.

Cornago Prieto, Noé (2001): "Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs"; en AA.VV.; *Foreign Relations of Constituent Units*; Forum of Federations/Forum des Fédérations; Ottawa; <http://www.ciff.on.ca> (acc. 20/06/02).

Cowhey, Peter F. and Aronson, Jonathan D. (1993): "A New Trade Order"; en *Foreign Affairs*; vol. 72; n° 1; 1993; pp. 183/195.

Delich, Francisco (2004): "Desigualdad regional y descentralización en los Estados federales"; *Quorum. Revista Iberoamericana*; n° 8-9; primavera; pp. 100/109.

Dicken, Peter (1998): *Global shift: transforming the world economy*; 3ª ed.; Paul Chapman; London.

Eleazar, Daniel E. (1990): *Exploración del federalismo*; Editorial Hacer; Barcelona.

Ferrero, Mariano (2005): "El sistema federal argentino en la globalización: la reforma constitucional de 1994 y la tensión entre regionalización y regionalismo"; en AA.VV.; *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 Aniversario del Estatuto de Autonomía del País Vasco*; Instituto Nacional de Administración Pública / Goberna; Madrid (en prensa).

Ferrero, Mariano y Filibi López, Igor (2001): “Una propuesta para la comprensión de la actual sociedad mundial: rescatando la unidad y la diversidad como dialéctica teórico-práctica”; en *Inguruak: Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*; n° 30; septiembre; pp 97/111.

Giuliano, Diego A. (2004): “De la debilidad arquitectónica de nuestras regiones”; en AA.VV.; *IV Encuentro nacional de jóvenes docentes de derecho constitucional. A 10 años de la reforma constitucional de 1994*; Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba (Argentina); pp. 296/306.

González, Oscar (h) y Ortega, José (2000): “Sobre la necesidad de profundizar la integración regional del centro a través de emprendimientos concretos”; en *Revista de Derecho del Mercosur*; año 4; n° 5; octubre; pp. 95/107.

Hernández, Antonio M. (h.) (1997): *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*; Depalma; Buenos Aires.

Herod, Andrew and Wright, Melissa W. (eds.) (2003): *Geographies of Power. Placing Scale*; Blackwell; Oxford.

Hocking, Brian (ed.) (1993): *Foreign Relations and Federal States*; Leicester University Press; London and New York.

Hocking, Brian (2000): “Vigilando la ‘frontera’: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”; en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.); *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*; Marcial Pons; Madrid; pp. 29/54.

INTAL (1997): “Gasoducto del Mercosur”; en *Carta Mensual INTAL*; n° 10; mayo; p. 5.

Keating, Michael (1997): “The political economy of regionalism”; en Keating, M. y Loughlin, J. (eds.); *The political economy of regionalism*; Frank Cass; London; pp. 17/40.

Keating, Michael (2000): “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”; en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.); *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*; Marcial Pons; Madrid; pp. 11/28.

Lipietz, Alain et Benko, Georges (dir.) (1992): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie*; Presses Universitaires de France; Paris.

Luatti, Lorenzo (1998): “Il federalismo ‘virtuale’ latinoamericano: vicende storiche, problemi, prospettive”; en Groppi T. (a cura di); *Principio de autonomía e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*; G. Giappichelli Editore; Torino; pp. 361/386.

Mariano, Marcelo Passini e Barreto, María Inés (2004): “Questao subnacional e integração regional: o caso do Mercosul”; en Vigevani, T. et al. (orgs.); *A dimensão subnacional e as relações internacionais*; Educ/Editora Unesp/Edusc; Sao Paulo; pp. 21/47.

Martínez Malagueño, María de los Angeles (2002): “Procesos de integración regional subnacional. La Región Centro de la República Argentina. Un estudio de caso”; en *TOP. Tecnología para la Administración Pública*; <http://www.top.org.ar/Documentos/MARTINEZ%20MALAGUE%C3%91O%20Maria%20-%20Procesos%20de%20integracion%20regional.pdf> (acc. 27/12/04).

Midón, Mario A. R. (1998): *Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del Mercosur*; Rubinzal-Culzoni Editores; Buenos Aires.

Mittelman, James (2000): *The globalization syndrome: transformation and resistance*; Princeton University Press; Princeton.

Mittelman, James (2002): “Globalization: an ascendant paradigm?”; en *International Studies Perspectives*; vol. 3; issue 1; february; pp. 1/14.

Moncayo Jiménez, Edgard (2002): “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización”; en *Integración & Comercio*; año 6; n° 16; enero-junio; pp. 213/247.

Montero, Alfred P. (2001): “After decentralization: patterns of intergovernmental conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico”; *Publius : The Journal of Federalism*; vol. 31; n° 4; fall; pp. 43/64.

Neumann, Iver (2003): “A Region-Building approach”; en Söderbaum, F. and Shaw, T. M. (eds.); *Theories of New Regionalism. A Palgrave reader*; Palgrave; Basingstoke (UK); pp. 160/178.

Niemann, Michael (2000): *A spatial approach to regionalisms in the global economy*; MacMillan, Basingstoke (UK) / St. Martin's Press, New York.

Ohmae, Kenichi (1995): *The end of the nation state: the rise of regional economies*; The Free Press; New York.

Ortega, José (2002): “Región subnacional, región internacional y administración intergubernamental: realidades y propuestas”; Córdoba; julio; en *Instituto de Derecho de la Integración. Colegio de Abogados de Quilmes*; <http://www.caq.org.ar/integ/doct03-f.pdf> (acc. 10/05/04).

Perkmann, Markus and Sum, Ngai-Ling (2002): *Globalization, regionalization and cross-border regions*; Palgrave; Basingstoke (UK).

Prazeres, Tatiana Lacerda (2004): “Por uma actuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os procesos de integração regional”; en Vigevani, T. et al. (orgs.); *A dimensao subnacional e as relações internacionais*; Educ/Editora Unesp/Edusc; Sao Paulo; pp. 283/312.

Rhodes, Martin (1996): “Globalization, the State and the restructuring of regional economies”; en Gummett, P. (ed.); *Globalization and public policy*; Edward Elgar; Cheltenham (UK) and Northampton (USA); pp. 161/180.

Rodríguez-Pose, André and Arbix, Glaucio (2001): “Strategies of waste: bidding wars in the Brazilian automobile sector”; en *International Journal of Urban and Regional Research*; vol. 25; n° 1; march; pp. 134/154.

Rosenberg, Justin (1990): “What's the matter with realism?”; en *Review of International Studies*; vol. 6; n° 4; october; pp. 285/303.

Russell, Roberto (1996): “Cambios y continuidades en las relaciones internacionales”; en *Capítulos del SELA*; n° 47; julio-septiembre; pp. 17/35.

Safarov, Alejandro G. (2004): “El territorio como factor dinámico de la integración: la ZICOSUR”; en *Atramentum on line*; n° 3; verano; <http://usuarios.advance.com.ar/caeri/atramentum/Pagina/Zicosur.htm> (acc. 11/05/04).

Sánchez Avendaño, Gabriel (2000): “Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización”; en *Nueva Sociedad*; n° 166; marzo-abril; pp. 96/110.

Schmitt-Egner, Peter (2002): “The concept of ‘region’: theoretical and methodological notes on its reconstruction”; en *Journal of European Integration*; vol. 24; n° 3; september; pp. 179/200.

Scholte, Jan Aart (1997): “The globalization of world politics”; en Baylis, J. and Smith, S. (eds.); *The globalization of world politics: an introduction to International Relations*; Oxford University Press; Oxford; pp. 13/30.

Scott, Allen J. (1998): *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*; Oxford University Press; Oxford.

SUBDERE, Ministerio del Interior, República de Chile (2001): “Región de Antofagasta. Período 1990-2001. Actores regionales y vínculos internacionales”; en *Programa Universidades-Gobiernos Regionales. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)*;
<http://www.subdere.cl/paginas/programas/PUGR/Paginas/Globalizacion/panorama%20regional/experiencias/Antofagasta.PDF> (acc. 11/05/04).

Swyngedouw, Eric (1997): “Neither global nor local: ‘glocalization’ and the politics of scale”; en Cox, K. (ed.); *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*; Guilford Press; New York; pp. 137/166.

Tiempo Fuegoño (2004): “Patagónicos unidos. Gobernadores fundaron la región austral binacional”; en *Tiempo Fuegoño*; jueves 29 de enero;
<http://www.tiempofuegoño.com.ar/main/modules.php?name=News&file=print&sid=4791> (acc. 11/08/05)

Tooze, Roger (1997): “International political economy in the age of globalization”; en Baylis, J. and Smith, S. (eds.); *The globalization of world politics. An introduction to International Relations*; Oxford University Press; Oxford; pp. 212/230.

Tussie, Diana (2004): *La política comercial en un contexto de federalismo. El caso de Argentina*; julio;
<http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/areas/ri/esiei/pdf/Federalismo19julio.pdf> (acc. 18/07/05).

Valenciano, Eugenio (1995): “La frontera: un nuevo rol frente a la integración. La experiencia en el Mercosur”; en AA.VV.; *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur. Experiencia, opciones y estrategias*; Documento preliminar; CEFIR; Montevideo; pp. 1/16.

Varsano, Ricardo (2001): “Brazil: tax reform and the ‘fiscal war’ in the federation”; en *Federations magazine*; vol. 1; n° 3; march; pp. 9/10; en *Forum of Federations*,
http://www.forumfed.org/publications/pdfs/vol1_no3_mar_2001.pdf (acc. 16/08/05).

Vidal, Hernán (2000): “La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio”; en Grimson, A. (comp.); *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*; Ediciones Ciccus-Ediciones La Crujía; Buenos Aires; pp.185/200.

Vigevani, Tullo e Wanderley, Luiz Eduardo (2004): “Apresentação”; Vigevani, T. *et al.* (orgs.); *A dimensao subnacional e as relações internacionais*; Educ/Editora Unesp/Edusc; Sao Paulo; pp. 5/15.

Walker, R. B. J. (1993): *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*; Cambridge University Press; Cambridge.