

SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN Y DIPLOMACIA PÚBLICA TRANSFRONTERIZA A NIVEL MUNICIPAL**

SECOND DECENTRALIZATION AND TRANSNATIONAL PUBLIC DIPLOMACY AT MUNICIPAL LEVEL

JORGE TAPIA VALDÉS*

RESUMEN

En las dos últimas décadas se ha profundizado el proceso de descentralización del Estado Nación, extendiéndose a las ciudades, o genéricamente, a los municipios. Esta llamada “segunda descentralización” asume que son las ciudades, más que las regiones o provincias, las grandes productoras de riquezas. Ello exige reconocerles más poder y complementar su status político-administrativo institucionalizando la participación autónoma de sus órganos de gobierno y administración en la toma de decisión y la implementación de las políticas que conciernen a su territorio y su gente. Ello no solo debilita el poder del gobierno central sino que diversifica las fuentes del derecho. El artículo, luego de verificar la ocurrencia y razones de estas transformaciones, procura descubrir si, aplicada a ciudades fronterizas, la segunda descentralización provee o no de mejores instrumentos para consolidar la cooperación y la integración transfronteriza con provecho para los pueblos involucrados, abriendo campo para la más intensa participación de la sociedad civil y utilizando para ello los medios de la diplomacia pública y de la paradiplomacia

Palabras claves: *Segunda descentralización – República de ciudades – Ciudades fronterizas – Diplomacia pública – Paradiplomacia – retorno de la política – globalización – sociedad civil*

* Abogado. LL.M. Yale Law School. Phd. Erasmus Universiteit Rotterdam. Profesor Titular Derecho Constitucional. Coordinador Doctorado en Derecho UPV/UNAP. Dirección Postal: Avenida Arturo Prat N°2120, Iquique. Correo electrónico: jorge.tapia@unap.cl.

** El texto es una versión editada de la Conferencia Inaugural del X Congreso de Regiones Fronterizas en Transición (BRIT 2009), celebrado en Tacna y Arica los días 25 a 28 de mayo de 2009.

ABSTRACT

In the last two decades the process of decentralization of the State-Nation has deepened, expanding to cities or, more widely, to city councils. This so called “second decentralization” is based on the premise that cities, rather than regions or provinces, are the biggest wealth creators. This approach demands granting them more power and complementing their political-administrative with the participation in the decision making process and the implementation of policies related to their population and territory. That not only weakens the power of the national government, but also diversifies the sources of law. This article, after verifying the causes of these transformations, reviews their effect when applied to cities located near to national borders, in terms of providing them with better instruments to promote cooperation and transnational integration, opening the way for a more intense participation of the civil society, using the means of paradiplomacy and public diplomacy.

Keys words: *Second decentralization – Republic of cities– border cities –Public Diplomacy – Paradiplomacy – return of politics – globalization– civil society.*

I. INTRODUCCIÓN: DESCENTRALIZACIÓN DENTRO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Aunque algunos se refieren al tema tildando al respectivo proceso como de “medievalización del Estado moderno”,¹ la división de las competencias del Estado de un modo distinto al de la doctrina clásica es hoy un hecho: se atribuyen o reconocen nuevos poderes a entes infraestatales, locales y aun privados, dando origen a esta llamada “segunda descentralización”, que es principalmente una descentralización que fortalece los poderes y la autonomía de los municipios, es decir, una “descentralización dentro de la descentralización”. Ella aporta respuesta a la necesidad de proximidad invocada por los administrados. La rapidez y razones de como el proceso se ha manifestado en diferentes países, así como las críticas a que ha dado origen, son explicadas en muchas obras recientes².

Comparada con la simplicidad de la estructura internacional clásica -constituida en torno al Estado-Nación-, el espacio global contemporáneo es un ámbito, a la vez, múltiple e interdependiente, es decir, el resultado de una multiplicidad de espacios y de escenas geográfico-temporales que se superponen e interseccionan³. La globalización es, por ello y también, la era de la descentralización, de la dispersión y de la interdependencia normativas. “Los niveles locales, nacionales y transnacionales se confunden, los ámbitos de validez se interpenetran: el derecho se vislumbra ya como una trama difusa de redes normativas cuyo principio y cuyo fin nadie acierta a ver: todo está ya tan profundamente conectado que la “lex mercatoria” tiene más influencia en nuestras vidas que

¹ PARADA VÁSQUEZ, J. Ramón, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Madrid, Civitas, 2007, p. 15.

² Aparte de la obra de PARADA recién citada, consultar AMPE, Francis et NEUSCHWANDER, Claude, *La République de Villes*, Paris, Editions de L'aube, 2002. AUBIN, Emmanuel et ROCHE, Catherine, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Paris, Gualino Editeur, 2005; JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de, *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización*, Madrid, Dykinson, 2007; y MUÑOZ GONZÁLEZ, José, “La segunda descentralización: La dignificación del Poder Local”, en *Revista de Derecho de Extremadura*, 2, (2008), pp. 450-461.

³ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de, *op.cit.*, p. 96.

los decretos y ordenanzas municipales”.⁴

La reivindicación del poder municipal autónomo se funda en las razones en que se asienta el “ecologismo administrativo”, que supone el regreso a lo próximo, al pueblo, a lo rural. Los principales factores del éxito que, en el marco general del proceso de globalización, ha tenido la segunda descentralización pueden resumirse en la siguiente forma: 1) Ella representa una rehabilitación de las instituciones deslegitimadas por el radicalismo centralista; 2) Permite el desarrollo de la burocracia de todos los partidos y movimientos políticos que disponen del gobierno de cientos, y a veces de miles de municipios; 3) Aprovecha la coyuntura del fuerte debilitamiento de la “provincia” en cuanto ente subnacional de gobierno, la que queda atrapada, o desmembrada, entre región y municipio; y 4) Se presenta como producto de la tendencia a racionalizar el orden municipal, en muchos países y simultáneamente.⁵

“No podemos olvidar –se lee en el Libro Blanco sobre Gobierno Local en España⁶--, que el pueblo o la ciudad son la referencia esencial para el individuo. Ante los procesos globalizadores el individuo necesita aferrarse a un ámbito próximo para reforzar su sentido de pertenencia. Contar con instituciones próximas, que defiendan, prioritariamente, los intereses locales, ayuda, decisivamente, a reforzar este sentido... (porque) lo que ubica a un territorio en el mapa de la globalización no es la posesión de un recurso escaso ni una situación geoestratégica de privilegio; lo que verdaderamente evita la globalización por la puerta trasera es la ventaja cooperativa, el liderazgo político del gobierno local para que actores públicos y privados cobren sentido de sus interdependencias y formen una red capaz de hacer competitivo el territorio”. Aceptado esto, se puede adicionalmente concluir que la lucha de regiones y municipios por participar en las ventajas de la globalización sin ser simplemente globalizados, se transforma por necesidad y lógica en una lucha contra el centralismo nacional y por el poder local.

La idea central es que el municipio es y representa poder y gobierno de la misma naturaleza soberana que el Estado o las regiones o comunidades. Reaparece aquí la doctrina del “municipio natural” en cuanto órgano político⁷, a partir de una distribución del ejercicio de la soberanía en tres niveles de competencias. Por ello, es y debe ser la propia Constitución la que reconozca su carácter autónomo como subórgano de gobierno, ya que no es una simple autonomía administrativa, la cual última se encuentra en el campo del mero legislador. Es fundamental entender que el objetivo de evitar la concentración de poder no se consigue sólo con el principio de separación de poderes. También se alcanza a través del pluralismo territorial y la consiguiente existencia de varios ordenamientos jurídicos, cuyas relaciones no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia⁸. El objetivo es lograr un máximo de autonomía, a la luz de los principios de cercanía, proximidad, razonabilidad y, especialmente, subsidiariedad. Ello está en esencia recogido en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo art. 4º expresa que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, lo que se condiciona a la naturaleza de la tarea o a las necesidades de la eficacia y la economía.⁹ Con denominaciones adaptadas a los usos jurídico-políticos nacionales, se establece

⁴ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de, *op. cit.*, p. 99. Sobre el punto, ver TAPIA VALDÉS, Jorge, “Derecho Constitucional vs. Ius Mercatorum Internacional”, en Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, *XXXV Jornadas Chilenas de Derecho Público. El Derecho Público chileno ante la globalización. 10-11 y 12 de noviembre de 2005*, Valparaíso, Edeval, 2006.

⁵ Ver PARADA VÁSQUEZ, J. Ramón, *op. cit.*, p. 33

⁶ Según transcripción de PARADA VÁSQUEZ, J. Ramón, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

⁷ Ver PARADA VÁSQUEZ, J. Ramón, *op. cit.*, pp. 53 y 54.

⁸ Ver Libro Blanco, *op. cit.*, pp. 52

⁹ El estudio comparado demuestra que la definición de la nueva división de competencias que genera la nueva descentralización, no se fundamenta en cuestiones teóricas, sino que mira de modo técnico u objetivo a los problemas que las colectividades territoriales deben enfrentar. Esos problemas se ubican en general en el campo del desarrollo económico-social y la formación profesional, y se

como principio operacional y encuadrador del ejercicio de las competencias, el en Francia denominado principio “de experimentación normativa”, estrechamente vinculado al principio de subsidiariedad. Esta experimentación se concibe como un instrumento jurídico que permite identificar el escalón territorial más apropiado para generar una política pública en una descentralización que busca poner las decisiones más cerca de los administrados.¹⁰ Este proceso se manifiesta en general a través de una multiplicación de los centros de creación del derecho, impulsada por cambios estructurales y formales en el área de los poderes territoriales de alcance regional y local, así como en una renuncia, más que transferencia, de competencias del poder público en favor del campo del poder individual y del derecho privado. Mirada desde esta perspectiva, la segunda descentralización es parte del proceso de redefinición de lo público, de la política y del nuevo rol de la sociedad civil.

II. ¿HACIA LA REPÚBLICA DE CIUDADES?

Autores tan diversos como M. Castells y Lord R. Rogers¹¹ han mantenido que las ciudades serán los puntos nodales de la nueva economía global en red. No solo Nueva York y Chicago, sino Seattle y Barcelona, Basilea y Buenos Aires, Singapur y San Francisco, Cambridge y Taipei y muchas otras, se han reinventado y gozan de mayor importancia que la mayor parte de los Estados federados o internos. Esto nos indica que la globalización sería una avenida hacia la república de ciudades. Una de las más conocidas obras sobre la segunda descentralización concluye afirmando que, como lo demuestran los cambios profundos de la economía postindustrial, ha llegado la hora para la creación de una república de ciudades, que trascienda la república de Cantones, Regiones o Comunidades, ya que solo así podrá alcanzarse el objetivo de la descentralización¹². La fuerza de esta afirmación deriva, primero, de la demostración de que el objetivo fundamental tanto de las llamadas “comunidades de aglomeración” (ver ley francesa de 1999) cuanto de las ciudades, es el desarrollo, principalmente económico, de la respectiva área, y segundo, del hecho de que las ciudades constituyen en Europa, así como en el resto del mundo industrializado, la primera fuente de creación de riqueza y el centro del desarrollo social y cultural¹³. Nos corresponde analizar en qué medida ello podría ser también verdad respecto de las ciudades de las economías emergentes, e instrumento por tanto de su paso, con recursos y métodos propios, al mundo desarrollado.

Esta visión optimista de una suerte de destino manifiesto de las ciudades se expresa en muchos autores incluso conociendo y asumiendo el riesgo de que la segunda descentralización aumente la corrupción, haga crecer en forma exagerada la burocracia regional o municipal, genere falta de personal satisfactoriamente capacitado, y por tanto, reduzca la eficiencia y la eficacia en la gestión y produzca el desaprovechamiento o despilfarro de los recursos financieros cuya inversión decide en forma autónoma la colectividad territorial. Se asumen estos riesgos --a los que nos referiremos

manifiesta en temas como turismo, desarrollo de infraestructuras, protección del medio ambiente, incremento del tráfico comercial y del comercio, salud, educación, cultura y deportes. Abarcan además la definición de los procedimientos, alcance y límites de la participación de los ciudadanos locales en la decisión y evaluación de las políticas de su territorio, así como los poderes normativos para dictar las resoluciones, reglamentos, ordenanzas o “leyes” de alcance local territorial.

¹⁰ Ver AUBIN, Emmanule et ROCHE, Catherine, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

¹¹ Ver: CASTELLS, Manuel, “La ciudad de la nueva economía”, en *Revista La Factoría*, 12, (2000). Disponible en: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/castells12.htm> [Consulta: 20 octubre 2009] y BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1998. Sobre Richards Rogers, ver POWELL, Kenneth, *Richard Rogers Complete Work*, London, Phaidon, 2005, y en especial sus títulos “Cities for Small Countries”, y “Cities for a Small Planet”.

¹² AMPE, Francis et NEUSCHWANDER, Claude, *op. cit.*, p. 123.

¹³ Idem, pp. 49 y 91. Ver también ponencias de SABEG, Yazid (“*Villes et mondialisation*”) y HARCOURT, Michel (“*Cities and Globalisation*”), presentadas al OECD Forum 2006 sobre “Balancing Globalisation”. Paris, 22-23 May 2006. Disponible en: <http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/> [Consulta: 20 octubre 2009].

más adelante--, precisamente por el hecho de que provienen de cambios difíciles de evitar, debido a su naturaleza estructural y global.

Entre los factores estructurales que provocan cambios en las competencias territoriales se cuentan la reordenación de los espacios económicos, la reestructuración industrial y financiera a nivel global, y nuevas formas de asociatividad del capital transnacional, con la consiguiente fragmentación del proceso productivo. Todo ello lleva a las empresas y conglomerados a procurar extraer todas las ventajas posibles de la "localización". Nuevos tipos de plantas empresariales y en particular, industriales, permiten distribuir las diferentes fases de producción de bienes entre distintas regiones, naciones, continentes y, por supuesto, ciudades¹⁴. Los cambios estructurales obligan a transferir nuevas competencias y campos de acción a los gobiernos subnacionales, en particular a los órganos de poder local o municipal. Podría decirse que estamos frente al apareamiento de un Derecho Municipal Transfronterizo, rama de un también naciente Derecho Constitucional Internacional, que pone en evidencia la generación de fronteras de nuevo tipo, que flexibilizan las clásicas de tipo político territorial. Esta expansión del poder local o regional no es consecuencia del éxito de teorías racionalistas weberiano-kelsenianas sobre gobierno y administración, sino consecuencia de la transnacionalización y globalización de los mercados y la industria y su búsqueda de una estructura de poder interno más afín con su necesidad de mejoramiento de los costos de transacción.

El efecto combinado de los cambios estructurales recién mencionados ha sido el debilitamiento de la capacidad de control e intervención sobre flujos internacionales de capitales, debido a la porosidad que se ha producido entre poderes locales, regionales y supranacionales, y los intereses empresariales globalizantes¹⁵. A esa porosidad se añade el efecto de otra característica de la globalización: ella supone, en esencia, un cambio paradigmático en la percepción y uso del tiempo y del espacio en el ámbito de las comunicaciones humanas. La revolución producida en el campo de las comunicaciones y el transporte, así como en la disponibilidad y uso de cantidades siderales de datos acumulados, determinan que la concepción y forma del tiempo y el espacio en la vida cotidiana, la adopción de decisiones y la producción de efectos, difiera profundamente de la concepción del tiempo tenida en vista por la legislación civil, procesal, comercial o penal aun vigente: el proceso decisorio y los efectos del mismo son prácticamente instantáneos. "O sea, el tiempo en la economía globalizada no respeta husos horarios. Es el tiempo real, el tiempo de la simultaneidad"¹⁶.

Puede concluirse que la segunda descentralización supone, por consiguiente, un redescubrimiento y reinención de la ciudad merced a cambios estructurales, infraestructurales y funcionales capaces de producir el mágico reencantamiento de los ciudadanos, o al menos de parte importante de ellos. Este proceso parece no haber sido inocuo, meramente técnico, ni justo. Podríamos identificar, al menos, dos estrategias al describir cómo y con qué objetivos se manifiesta la preocupación contemporánea, privada y pública, por la ciudad. Una podríamos llamarla "gentrificación" (o apitucamiento, es decir, el arte de convertirse en petimetre) y se concreta en nuevas áreas residenciales santiaguinas como La Dehesa, Huechuraba, o Chicureo; la otra estrategia es la que recurre a la idea de "barrios sensibles" o "barrios-gueto".

Para referirse al rescate y modernización de viejos, semiderruidos y casi abandonados centros de grandes ciudades –tengo en mente la resurrección de Baltimore y hoy día, de Santiago de Chile--, o de alejados barrios o suburbios, se habla de "gentrificación", derivado del término inglés "gentry",

¹⁴ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de, *op. cit.*, p. 116.

¹⁵ *Idem*, p. 119.

¹⁶ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de, *op. cit.*, p. 123

aplicable a miembros de la aristocracia británica sin títulos nobiliarios, que viene a significar en el lenguaje de los actuales operadores de la industria y comercio del urbanismo, “aburguesamiento”, aunque en el sentido de “light” burgués, propio de la “light society” que domina el mundo de la sin razón contemporánea (tengamos presente que el burgués contemporáneo, al revés del clásico, no se caracteriza por sus mejores costumbres, gustos o ideas).

Según Francois Ruffin, citando a Ch. Guilluy y Ch. Noyè¹⁷ las fases de la receta para una feliz gentrificación o apitucamiento, son conocidas: 1) declinación de la raíz y población obrera y rural originaria, y su reemplazo por empleados y pioneros, como artistas, estudiantes, ocupantes ilegales, etc.; 2) Puesta en valor del barrio, poblándolo de lugares culturales, bares de moda, galerías de arte, salas de espectáculos (nos recuerda Bellavista, en Santiago); 3) Llegada de ejecutivos y otros productores de riqueza, con sus cosas y hábitos, lo que acelera la declinación obrera y de empleados en el barrio; y 4) Operaciones inmobiliarias mediante promotores, y reordenamiento urbano, en la forma de calles peatonales, jardines, ciclovías, y rejas de seguridad.

Esta estrategia es difícil de parar, sobre todo si se desarrolla en forma simultánea a la otra estrategia, que tampoco es fácilmente atacable, el juego del “barrio sensible”. Esta supone un nuevo modo de observar y reflexionar sobre la pobreza urbana, que deja en la sombra el verdadero origen de la dominación socio-económica, y a veces, racial. Sylvie Tissot, Directora de Conferencias en Ciencias Sociales de la Universidad March-Bloch, Estrasburgo, describe con precisión los riesgos de esta perspectiva: ‘Ciudadanía’, ‘participación de los habitantes’, ‘proyectos’, ‘valorización de la cercanía’ y de lo ‘local’, ‘trasversalidad’ y ‘concertación’ entre ‘socios’: es difícil cuestionar estas consignas, dado que se tornaron familiares.”¹⁸

La estrategia del “barrio sensible”, es decir, la transformación de la ciudad en “ciudad amable” y la “reconquista de los espacios públicos”, despolitiza el problema social, proyectando al barrio como un espacio neutro y pacificador, al tiempo que se presenta la pobreza como una cuestión ante todo psicológica y local, según lo cual es el individuo el que tiene que cambiar por dentro, y no la sociedad por fuera. En la actualidad el cuestionamiento es mucho más difícil porque este vocabulario, en un contexto político donde prevalece la retórica de la inseguridad, de la ‘escoria’ y de las ‘zonas de no derecho’, nos parece incluso humanista y progresista. Por todo ello y pese a que cada vez más sectores de la ciudad se convierten en “condo-bunkers”, la combinación de ambas estrategias ha contribuido fuertemente a la elevación de la ciudad en el ranking de importancia de los territorios de gobierno y administración interior del Estado. No obstante, debe ser claro que disponer de una ciudad amable colocada detrás de rejas protectoras es una evidencia es una evidencia de que la “República de Ciudades” está aun lejana.

III. SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN, DIPLOMACIA PÚBLICA Y PARADIPLOMACIA

La globalización, y desde antes, el proceso de desarrollo de la Unión Europea han elevado de categoría las regiones y gobiernos locales, descentralizando sus vínculos con los órganos centrales de poder así como la cooperación, con lo cual han alentado el desarrollo de la diplomacia pública

¹⁷ Ver *Atlas de nouvelles fractures sociales en France*, Paris, 2004, cit. en F. RUFFIN, “Pensar la ciudad para que los ricos vivan felices en ellas”, en “Urbanismo Arquitectura y Globalización”, Santiago, Le Monde Diplomatique, 2008, p. 11.

¹⁸ Ver TISSOT, Sylvie, “La invención de los ‘barrios sensibles’”, en “Urbanismo Arquitectura y Globalización”, Santiago, Le Monde Diplomatique, 2008, p. 39.

gubernamental, de la acción exterior de las colectividades territoriales, y de la paradiplomacia¹⁹ La cooperación transfronteriza fue especialmente acogida en la “Carta Europea de la Autonomía Local”, vigente desde septiembre de 1988.

Hoy, de modo general, se autoriza a las colectividades territoriales, especialmente comunas, a suscribir convenios con colectividades territoriales extranjeras o sus asociaciones, dentro de los límites de su competencia y respetando los compromisos internacionales de la nación. Se ha aplicado el término “transfronterizo” a las relaciones entre colectividades no contiguas o vecinas, y “translimítrofe” (transfrontaliere) a aquellas entre colectividades vecinas.²⁰ La materia es examinada con detalle en un estudio, aplicado a los casos de España, Francia y Portugal, patrocinado por los Ministerios de Administraciones y de Asuntos Exteriores de España²¹.

Los Tratados hispano-portugués (Tratado de Valencia, 2002), y franco-hispano sobre cooperación transfronteriza (Tratado de Bayona, 1995) fueron adoptados conforme a las normas del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Cooperación Transfronteriza (1990). El artículo 32 del mismo regula los acuerdos interestatales señalando el marco, forma y límites dentro de los cuales pueden actuar las entidades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza.

En todos los casos, el tratado se aplica a los municipios comprendidos en las comunidades, departamentos o provincias cuyos territorios abarca el respectivo tratado, envolviendo a ciudades ubicadas en ocasiones a larga distancia de la frontera.²² Estos y los tratados de cooperación transfronteriza en general, están sujetos a ciertos límites naturales y comunes, entre los que figuran el respeto a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales y sus compromisos con otros Estados, la sujeción al principio de legalidad, y el respeto de las competencias respectivamente otorgadas a las entidades territoriales, es decir, la intangibilidad de las competencias.²³ Una regla general, convertida en un cuarto principio por el Tratado de Valencia, es que los convenios comprometen exclusivamente a las entidades territoriales firmantes, de modo que los respectivos Estados no pueden ser hechos responsables de las obligaciones contenidas en los convenios concluidos entre entidades territoriales²⁴. Finalmente, debe destacarse la posibilidad abierta por el Tratado de Bayona en cuanto permite a las colectividades territoriales partes de un convenio transfronterizo, crear organismos, “groupements d’interet public”, sociedades de economía mixta, o consorcios, en terminología española, dotados de personalidad jurídica de derecho público. Esto otorga mayor solidez estructural y permanencia a los esfuerzos de cooperación transfronteriza.²⁵

Al analizar los tratados de cooperación municipal transfronteriza, entramos en el campo de la diplomacia pública. Mientras la diplomacia tradicional se expresa en relaciones de gobierno a gobierno o entre sus diplomáticos, la diplomacia pública se configura a partir de la participación del pueblo en la acción exterior. Puede expresarse como interacción de “gente con gente” (people to people o “P-t-P”), y también hoy y preferentemente, como una relación de gobierno con gente (government to people o “G-t-P”). Esta última sería según algunos -- teorizando antes del resur-

¹⁹ AUBIN, Emmanuel et ROCHE, Catherine, *op. cit.*, pp. 105 y 109.

²⁰ ALBERT, J. L., “L’action externe de collectivités infra-étatique”, en “Les collectivités territoriales non-étatique dans le système juridique international”. Pédone, 2002, citado por AUBIN, Emmanuel et ROCHE, Catherine, *op. cit.*, p. 106. Aubin y Roche presentan también un caso de competencias internacionales de colectividades territoriales de ultramar, en p. 109.

²¹ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Madrid, Secretaría general Técnica. Centro de Publicaciones, 2003.

²² En cambio, el Tratado franco-italiano se aplica sólo a entidades territoriales situadas en una zona de hasta 25 kilómetros de la frontera. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *op. cit.*, pp. 35 y 37.

²³ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

²⁴ *Idem*, p. 44.

²⁵ *Idem*, p. 107. Para el mundo de habla hispana es de interés en esta materia conocer el Real Decreto 1317/1977, sobre requisitos para la celebración de convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales -municipios, provincias e islas-, con entidades territoriales extranjeras, insertado en obra aquí citada, pp. 156-158.

gimiento de la sociedad civil y del apareamiento de una sociedad civil global por efectos de la globalización--, la diplomacia pública propiamente tal, es decir, "el conjunto de actividades del gobierno de una nación destinados a influir sobre la opinión pública general o de las elites de otra nación con el fin de facilitar los objetivos de la política nacional"²⁶. En otras palabras, la diplomacia pública propiamente tal se manifiesta como intervención cuasi-manipuladora del gobierno de una nación para influir sobre el pueblo de otra. En esta materia acogemos la opinión de Leonard et al, para quienes la diplomacia pública es esencialmente una diplomacia cultural de diálogos, en que predominan las relaciones "P-t-P" expresadas en los órganos de cooperación y desarrollo creados por órganos subnacionales de gobierno, las ONG's, las asociaciones o cámaras transfronterizas de comercio, turismo y transporte, y aun las comunidades transnacionales creadas por flujos migratorios.²⁷ Por su parte, la paradiplomacia se expresa en un modo de acción suave, altruista, universalista y de largo plazo, realizada por la gente con respecto a la gente de otra nación, es decir, entre sociedades civiles y sus órganos, allí comprendidos los órganos subnacionales de gobierno regional y local que persiguen sus propios intereses y no los del gobierno de turno. Esta última forma de Paradiplomacia, sería por otros la denominada "Nueva Diplomacia Pública o NDP"²⁸. La diferencia pierde importancia, en la medida que estos dos tipos de acción exterior deben obedecer a los mismos principios, sintetizados por Leonard et al.²⁹ en lo siguiente:

- 1º. Mutualidad, reciprocidad, bidireccionalidad de la comunicación.
- 2º. Contacto intenso con colectivos no formales, no gubernamentales.
- 3º. Puesta en evidencia de las relaciones de poder, en actitud autocrítica, y
- 4º. Construcción de confianza no sobre palabras o discursos, sino en la práctica, colaborando en proyectos y acciones concretas, del tipo que sean.

La gestión paradiplomática, que presupone la apertura de espacio para que intervenga la gente en los asuntos externos, tiene una agenda que debe implicar todos los aspectos de la sociedad civil, desde los gobiernos a los educadores, las escuelas, las ONG's, las empresas, los grupos informales de ciudadanos o los ciudadanos en si. En realidad, los que mejor pueden mantener relaciones con las sociedades civiles extranjeras suelen ser los agentes no gubernamentales de nuestras propias sociedades civiles. A diferencia de los diplomáticos, tienen credibilidad, poseen conocimientos especiales, disponen de vías naturales para relacionarse con sus homólogos y disponen del respaldo de universidades, académicos, escuelas y colegios superiores que contratan extranjeros, grupos y asociaciones ciudadanas, ONG's nacionales y extranjeras, clubes deportivos, redes de usuarios de internet, etc.³⁰

²⁶ Ver MANNHEIM, Jarol B., *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy*, Oxford U.P., 1994, p. 4, según cita de NOYA, Javier, *Diplomacia Pública para el siglo XXI*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 107.

²⁷ Ver LEONARD, Mark y otros, *British Public Diplomacy in the "Age of Schisms"*, London, Foreign Policy Centre, 2005, p. 73, cit. por NOYA, Javier, *op. cit.*, pp. 107-109.

²⁸ NOYA, Javier, *op. cit.*, p. 121.

²⁹ LEONARD, Mark y otros, *op. cit.*, p. 50. Para algunos, la diplomacia pública puede entenderse como la gestión del "poder blando" de un país, aunque muchos otros disienten de esta concepción de JOSEPH NYE, principalmente expuesta en su *"Soft Power"*, New York, 2004, y a la que se refiere J. Noya in extenso en los capítulos 4 y 5 de su obra aquí citada. Lo que si es claro es que la capacidad de influencia internacional de los organismos internacionales y de las ONG's es catalogada como ejercicio de poder blando. Nos parece perfectamente legítimo, a partir de los supuestos conceptuales teóricos y prácticos de esta identificación, extender la misma a las acciones de órganos subnacionales de gobiernos, particularmente municipios, en la medida que al no disponer de ni representar los intereses exteriores del gobierno y del estado sino los propios, regionales o locales, actúan como poder blando o realizan a partir de los medios del mismo su actividad paradiplomática.

³⁰ En el prólogo a un reciente libro de Shaun Riordan *-Adiós a la diplomacia*, Madrid, Siglo XXI, 2005-, M. A. Moratinos, hoy canciller español, escribió que los intentos de introducir el elemento ético en la política exterior han sido sistemáticamente desdeñados por los diplomáticos partidarios del "realismo", o *realpolitik*". Ello sería consecuencia de que la diplomacia y los intereses nacionales

En la diplomacia "P-t-P" cabe un rol importante a los órganos subnacionales de gobierno y a la sociedad civil, no solo porque están más física y éticamente cerca de la gente, sino por que siendo recién llegados y no arrastrando la carga de décadas de tradición inadecuada y de anticuadas prácticas de trabajo, los gobiernos subnacionales hacen uso mucho más eficaz de la nueva tecnología y de los nuevos modos de tratar los negocios exteriores³¹.

Lo recién dicho es importante para fortalecer las bases de la paradiplomacia y de la diplomacia pública "P-t-P". En el nivel subnacional los gobiernos regionales y municipales se están convirtiendo en puntos nodales claves en la red global. Sus relaciones saltan con frecuencia las embajadas nacionales, sea estableciendo contactos directos o mediante oficinas de representación local. Las políticas de esos gobiernos subnacionales no siempre concuerdan con las del gobierno nacional, lo que suele tener una importancia o gravedad relativa, porque ya se ha hecho lugar común aceptar que el interés general no puede hoy ser definido de manera monopólica por el Estado central.³²

IV. SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL. ALGUNAS CONCLUSIONES

En la medida en que la globalización aumenta y mejora las perspectivas de una ciudadanía global, produce un fortalecimiento de la diplomacia pública, de la paradiplomacia, y por tanto del rol de las ciudades, particularmente las fronterizas. Con ello, contribuye a reforzar los niveles de relaciones exteriores con vistas a la integración, el desarrollo y la paz³³. Un campo importante y natural de inspiración y acción de la diplomacia pública es el de las ciudades y municipios fronterizos. Estas ciudades establecen sus propias redes a través de las fronteras nacionales y regionales, suelen tener oficinas en el exterior, y sus operadores promueven, aprenden y establecen contactos. Se desarrolla aquí un área más de las relaciones intergubernamentales y entre pueblos que escapa al control de los diplomáticos y los gobiernos centrales.³⁴

Las facultades de asociatividad son los instrumentos potenciadores de que disponen los municipios para al cumplimiento de las nuevas funciones y competencias que se les reconocen. Ellas les permiten dar curso a las acciones de desarrollo económico-social y de cooperación interna y transfronteriza a ese respecto. Vía asociatividad, los municipios construyen relaciones de intermunicipalidad, mancomunidades y redes, todas las cuales pueden abarcar el territorio de una o más municipalidades en el plano doméstico, o extenderse a los municipios de territorios fronterizos y transfronterizos. Si la asociatividad entra en funcionamiento, asumirá sea la forma de redes permanentes para realizar conjuntamente trabajos dirigidos a conseguir objetivos comunes sumando esfuerzos y recursos pero sin crear efectivos vínculos jurídicos sino meramente políticos, o asociaciones tipo corporaciones, fundaciones o sociedades, vía contratos o convenios que crean

están menos limitados por consideraciones de tipo ético que la propia política interior, debido, agregamos nosotros, a que la persecución del bien o mal definido interés nacional a través de la diplomacia es por esencia débil, en cuanto es éticamente autojustificante. A fin de evitar aquello, concluye Moratino que el diplomático debe recuperar el contacto con la sociedad civil, lo cual deberíamos entender en el sentido de que el diplomático debe actuar en el exterior teniendo en cuenta los mismos principios y valores que justificarían éticamente las acciones de la política interior, sujetas como están al veredicto final del pueblo: también debe considerar el veredicto que dicten los pueblos ajenos en los cuales un Estado Nación practica la diplomacia.

³¹ RIORDAN, Shaun, *op. cit.*, p. 87.

³² Ver a este respecto TAPIA VALDÉS, Jorge, "Descentralización y paradiplomacia. Reflexiones sobre la constitucionalización del manejo de las relaciones internacionales", en *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, 212-1, (2002).

³³ Ver HOFFMAN, John, *Citizenship Beyond the State*, London, Sage, 2004, p. 175.

³⁴ RIORDAN, Shaun, *op. cit.*, p. 92.

obligaciones y vínculos jurídicos.³⁵

El tema obliga a incursionar más directamente en la práctica de las relaciones entre ciudades fronterizas. Como se comprueba en los hechos, el modelo de desarrollo de ciudades fronterizas se da en el marco de dos territorios y dos dinámicas socio-culturales, creando una forma de “vida de frontera” --no siempre mejor, más tranquila y confortable—cuyo estilo y contenido atraviesa las vidas particulares y la psicología colectiva, tal como lo hace ese otro mundo de vida, “la vida nacional”. El fenómeno es perceptible a través del examen de los numerosísimos estudios realizados, por ejemplo, en torno a las ciudades fronterizas que se encuentran al borde de la frontera mexicano-norteamericana. Uno tiene en mente los casos de Tijuana y San Diego; Nogales de Mexico y Nogales de Estados Unidos, o Ciudad Juárez y El Paso, aunque cabe tener presente que en similar situación se encuentran otras cuatro o cinco ciudades a lo largo de esas fronteras cada una de las cuales cuenta con más de 100000 habitantes.

La con frecuencia chocante y cruel realidad de la “vida de fronteras” en una buena parte de las ciudades recién mencionadas, no alcanza a ensombrecer el lado positivo de un reforzamiento recíproco de la economía y la cultura de ambas ciudades fronterizas; de su crecimiento demográfico; del desarrollo de su infraestructura, particularmente en materia de carreteras y condominios, aunque estos últimos suelen ocultar el lado oscuro de una alta inseguridad personal y familiar bajo la chapa de un mejoramiento de la privacidad y el confort en lugares amurallados. Pero tampoco la dura realidad fronteriza mexicano-norteamericana hace olvidar casos más felices de desarrollado mancomunado o integrado. Pensamos en primer lugar en la formidable expansión de Basilea y Ginebra al actuar con la atracción de verdaderas zonas metropolitanas para una cantidad de ciudades y pueblos ubicados al otro lado de las fronteras suizas, en Alemania y Francia. Tenemos presente también los casos de Bergen op Zoom y Roosendal respecto de Amberes, a través de las fronteras belga-holandesa; o de Rivera y Livramento, entre Uruguay y Brasil; o de Maastrich y Aquisgrán, entre Holanda y Alemania; de Paso de los Libres y Uruguayana entre Argentina y Brasil; Encarnación y Posadas, entre Paraguay y Argentina; Concordia y Salto, entre Brasil y Uruguay; Cúcuta y San Antonio, entre Colombia y Venezuela; Tulcán e Ipiales, entre Ecuador y Colombia; Huaquillos y Aguas Verdes entre Ecuador y Perú, y Desaguadero, entre Perú y Bolivia, y Tacna y Arica, entre Perú y Chile.³⁶

³⁵ Importante a tener presente en este aspecto es que los estudios de derecho y administración comparada demuestran que los municipios encuentran dificultades o auto-bloqueos para la cooperación voluntaria. Como lo explica Sánchez Morón, “Existe, en definitiva, un acusado espíritu de independencia, cuando no de autosuficiencia, entre los gestores municipales, del que se resiente la eficacia administrativa, la economicidad del gasto público y la igualdad y solidaridad entre ciudadanos” ver SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La autonomía local*, Madrid, Civitas, 1990, p. 88. En suma, para que la asociatividad funcione, suele requerirse el impulso, si no el mandato compulsivo, de los órganos de la administración central, del poder legislativo nacional y de los grupos intermedios interesados.

³⁶ Tacna y Arica pueden tomarse como prototipo de estos desarrollos y de los obstáculos a los mismos. En Chacalluta y Santa Rosa, el cruce fronterizo entre Arica y Tacna, se produce un tercio del total del movimiento anual de fronteras entre Chile y el extranjero. La complementariedad de las dos ciudades queda de manifiesto al proyectar la importancia de un conglomerado de 500000 habitantes residiendo en la zona. Una primera afirmación que debe hacerse en este contexto es que Tacna y Arica —que deberían o podrían conformar una gran área de tipo metropolitano—, son un triste ejemplo del efecto disolvente y retardatario que tienen el poder y la burocracia centrales respecto de la solidaridad vecinal de tipo local o regional. No en todos los casos pero de manera frecuente, los aparentes proyectos infraestructurales y normativos para manejar el tráfico entre ciudades fronterizas simplemente ocultan nuevas y más extendidas formas de control. Cada vez que las respectivas Cámaras de Comercio y Turismo, actuando de consuno, presentan manifiestos a sus autoridades capitalinas para establecer el libre tránsito de personas y vehículos, se encuentran con el indolente silencio de las metrópolis. Somos testigos y estudiosos del problema desde la década de 1960, período en que organizamos, a partir de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de Santiago, dos congresos internacionales para estudiar las posibilidades de integración fronteriza. Hoy por hoy, Tacna y Arica siguen siendo dos simples hermanas provincianas, sin señas efectivas de participación en la globalización de manera libre y provechosa, cercanas pero distantes y distintas, donde no sólo faltan maquiladoras, máquinas, industrias y servicios y sobran altos costos de transacción. Aquí reinan aun tradiciones y culturas sobre transcurso y uso del tiempo y el espacio y sobre ética y trabajo que no permiten tomar el tren de la globalización. Malgastan así esta “window opportunity” llamada globalización, entrampadas como están entre las desconfianzas de hoy y los resquemores de ayer, manteniendo fronteras cual barreras de seguridad y hasta de higiene, en lugar de convertirlas en punto de contacto, unión y amistad. Parecen haber perdido la capacidad de soñar y de imaginar un futuro

El estado de cosas que reina en la relación entre Tacna y Arica demuestra que las ciudades fronterizas necesitan seres de mentalidad preparada para surcar la corriente globalizadora sin perecer en sus raudales, para vencer la diplomacia decimonónica de sus capitales y para demostrar que hoy las fronteras no pueden ser murallas de una plaza fuerte sino la tenue línea en que termina mi jardín y comienza el tuyo. Lo que, al menos en esta época, está faltando para que ambas ciudades dejen atrás la retórica onírica y entren al mundo real por el camino de un futuro integrado, es su efectiva “glocalización”, es decir, que de una vez por todas piensen globalmente y actúen localmente.³⁷ Ello sin duda exige una más firme, racional, consistente y estructurada lucha, de ambas y simultáneamente, por lograr o ejercer al límite sus capacidades autonómicas. Ello requiere un uso más intensivo y efectivo de todas las instancias de ambas sociedades civiles, únicas que pueden y deben dar forma a la necesitada “sociedad civil transfronteriza”.

V. PALABRAS FINALES: HACIA UNA NUEVA SÍNTESIS ENTRE LA SOCIEDAD POLÍTICA Y LA SOCIEDAD CIVIL

El estudio precedente nos ha permitido encontrar un nexo vital entre las nuevas funciones de la sociedad civil y la capacidad para generar capital social. Crear capital humano requiere la acción y la inversión pública. Aunque el capital social tenga una relación inversamente proporcional con los costos de transacción, no surgirá jamás de la iniciativa privada.³⁸ El nuevo rol de la sociedad civil, de creciente importancia estratégica, recoge las críticas al socialismo dictatorial y a la práctica autoritaria de un neoconservantismo puesto al servicio del neoliberalismo con todas las contradicciones que ello supone --dado que en la visión neoconservadora la sociedad civil es sólo una trinchera frente al Estado, mientras que en la visión liberal democrática, fortalece la intervención del ciudadano en la política y amplía el espacio público³⁹. Se adivina el apareamiento de una nueva síntesis de las relaciones entre Estado y sociedad civil. La sociedad es colocada en un más alto nivel moral para evitar o frenar la pérdida de la moral del Estado, o moral pública. Recuperar espacio para la política y lo público tiene varias importantes repercusiones. Primero, permite reformular la relación entre Estado, Derecho y desarrollo. Segundo, recupera la capacidad de regulación de lo privado, aunque muy lejos de formas y objetivos propios de un socialismo colectivista “démodé”, regulación capaz de paliar los efectos de la externalidad negativa producida por una economía de alta productividad. Tercero, significa restablecer la idea y la esperanza de “progreso”, devolviéndonos una historia con sentido y dirección. Cuarto, aumenta las posibilidades para la más intensa y extensa participación de la sociedad civil, condición necesaria de la democracia del siglo XXI. Todo ello nos indica que el retorno de la política y de lo público no puede simplemente suponer el restablecimiento del Estado Nación y sus competencias, tal como se les ha conocido desde su entrada en la modernidad.

Estos casos nos permiten comprobar que existe y se necesita un proceso de construcción institucional de una esfera pública para la formación racional de la voluntad colectiva, que sirva de puente entre el “sistema de reproducción social” y el mundo de la vida, asiento de valores básicos,

de desarrollo integrado, inmenso y vertiginoso, creador de bienestar y confianza, seguridad y paz, un antídoto para los nacionalismos reivindicacionistas.

³⁷ Ver ROBERTSON, Roland, *Globalization, Social Theory and Global Culture*, reimpresión, London, Sage, 1993.

³⁸ RABOTNIKOF, Nora, “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”, en *Perfiles Latinoamericanos*: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 15, (1999), p. 38.

³⁹ RABOTNIKOF, Nora, *idem*, p. 32.

como diría J. Habermas. El carácter público del Estado y sus actos se relaciona directamente con la racionalización del poder, o la regulación normativa de su ejercicio. Por ello, el sistema democrático que conlleva participación efectiva del ciudadano y la sociedad civil, es la condición del uso público de la razón y la base del resurgimiento y actualización de la sociedad civil. Pero este último proceso debe ser entendido no como una mera fuente de obstáculos y de problematización del espacio público, sino como instrumento y fuerza para “repensar la política” en su conjunto, ya que la función de la sociedad civil no es simplemente ser una fuente de crítica del gobierno, sino a su vez, gobierno. Esta posibilidad nos la amplía la segunda descentralización.

Península de Cavancha, septiembre 2009.

[Recibido el 28 de septiembre y aprobado el 9 de diciembre de 2009]

BIBLIOGRAFÍA

- AMPE, Francis et NEUSCHWANDER, Claude, *La République des Villes*, Paris, Éditions de L'aube, 2002.
- AUBIN, Emmanuel et ROCHE, Catherine, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Paris, Gualino Editeur, 2005.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1998.
- CASTELLS, Manuel, “La ciudad de la nueva economía”, en *Revista La Factoría*, 12, (2000). Disponible en: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/castells12.htm>. [Consulta: 20 octubre 2009].
- HOFFMAN, John, *Citizenship Beyond the State*, London, Sage, 2004.
- JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de (Editor), *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización*, Madrid, Dykinson, 2007.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Madrid, Secretaría general Técnica. Centro de Publicaciones, 2003.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, José, “La segunda descentralización: La dignificación del Poder Local”, en *Revista de Derecho de Extremadura*, 2, (2008).
- NOYA, Javier, *Diplomacia Pública para el siglo XXI*, Barcelona, Ariel, 2007
- PARADA VÁSQUEZ, J. Ramón, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Madrid, Civitas, 2007.
- RABOTNIKOF, Nora, “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”, en *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 15, (1999).
- RIORDAN, Shaun, *Adiós a la diplomacia*, Madrid, Siglo XXI, 2005.
- ROBERTSON, Roland, *Globalization, Social Theory and Global Culture*, reimpresión, London, Sage, 1993.
- SABEG, Yazid (“*Villes et mondialisation*”) y HARCOURT, Michel (“*Cities and Globalisation*”), presentadas al OECD Forum 2006 sobre “Balancing Globalisation”. Paris, 22-23 May 2006. Disponible en: <http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/> [Consulta: 20 octubre 2009].

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La autonomía local*, Madrid, Civitas, 1990

TAPIA VALDÉS, Jorge, "Descentralización y paradiplomacia. Reflexiones sobre la constitucionalización del manejo de las relaciones internacionales", en *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, 212-1, (2002).

TAPIA VALDÉS, Jorge, "Derecho Constitucional vs. Ius Mercatorum International", en Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, *XXXV Jornadas Chilenas de Derecho Público. El Derecho Público chileno ante la globalización. 10-11 y 12 de noviembre de 2005*, Valparaíso, Edeval, 2006.

