

Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas*

Daniel Ippolito**

Resumen:

El artículo se propone sistematizar desde una perspectiva teórica los factores externos y domésticos que impulsan las relaciones internacionales de los gobiernos no-centrales. Para ello se centra en la Paradiplomacia como concepto, teoría de alcance medio y campo de estudio de las Relaciones Internacionales; se señalan sus debilidades metodológicas y revisitan algunas de las principales conceptualizaciones que desde una literatura multidisciplinaria han aportado a su objeto de estudio. Se argumenta que a pesar de ser blanco de críticas y de una marginalidad relativa dentro de las Relaciones Internacionales, la Paradiplomacia ha logrado comprender teóricamente el fenómeno, aunque al mismo tiempo debe introducir nuevas técnicas de investigación para subsanar algunas de sus principales debilidades metodológicas. Al respecto, se ofrecen orientaciones en las conclusiones del trabajo.

Palabras claves: Paradiplomacia – Relaciones Internacionales - Gobiernos no-centrales

International relations of non-central governments: a theoretical and conceptual analysis of Paradiplomacy and its explanatory variables

Abstract:

This article aims to systematize the external and domestic factors that trigger international relations of non-central governments. In order to do so, it focuses on Paradiplomacy as a concept, middle-range theory and field of study within International Relations; identifies its methodological weaknesses and revisits several conceptualizations that have contributed to its object of study. It argues that despite its critics and marginality within IR, Paradiplomacy has tackled the phenomenon from a satisfactory theoretical perspective; yet it should introduce new research techniques in order to overcome some of its main methodological weaknesses. In that regard, the article concludes with some basic ideas and suggestions.

Key words: Paradiplomacy – International Relations – Non-central governments

Trabajo enviado: 22/03/2017 **Trabajo aceptado:** 04 /06/2017

* El artículo es resultado de los estudios doctorales del autor realizados en el marco del Seminario Avanzado de Relaciones Internacionales del Instituto de Relações Internacionais (IREL/UnB), Universidade de Brasilia, dictado por el Dr. Eduardo Viola. Programa de Asociación de los Doctorados en Relaciones Internacionales UNR y Universidad de Brasilia CAPG BA/064, SPU/PIESC, bajo dirección de la Dra. Gladys Lechini.

** Doctorando en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Master of Public and International Affairs, University of Pittsburgh. Docente e investigador en Universidad Católica Argentina Sede Paraná, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Becario doctoral tipo II CONICET convocatoria 2013, dirección Dra. Miryam Colacrai. Correo electrónico: daniel.ippolito@fulbrightmail.org

Introducción

Las Relaciones Internacionales nacen como disciplina científica al culminar la Primera Guerra Mundial bajo una cosmovisión estado-céntrica de la sociedad internacional. Con el avance del siglo XX proliferaron nuevas teorías y paradigmas pretendiendo abordar los acelerados cambios de la política mundial, especialmente las fuerzas económicas que generaban situaciones de interdependencia en el funcionamiento del sistema inter-Estatal. El campo de estudio se fue así ampliando para abordar otras unidades de análisis, tales como el sistema capitalista, las empresas multinacionales y a la gran diversidad de “nuevos actores” internacionales, en el marco de una nueva agenda de políticas y procesos de negociación que trascendían la seguridad y el interés nacional del Estado.

Uno de esos actores fueron los gobiernos no-centrales (GNC) – también denominados, subnacionales- los cuales comenzaron a proyectarse cada vez con mayor frecuencia e intensidad (DUCHACEK, 1984; SOLDATOS, 1990; BUENO, 2012), reemplazando la competencia inter-Estatal para la adquisición de nuevos territorios por la competencia subnacional para atraer nuevas inversiones y lograr un mejor posicionamiento en los mercados mundiales (PAQUIN Y LACHAPPELLE, 2005). Este fenómeno fue conceptualizado como paradiplomacia e inauguró un nuevo campo de estudio en las Relaciones Internacionales, pero ¿qué tan novedoso es realmente este fenómeno y cuáles son sus principales variables explicativas?

El presente trabajo se propone sistematizar desde una perspectiva teórica los diferentes factores que impulsan las relaciones internacionales de los GNC. El análisis se centra en el concepto de paradiplomacia, entendida como “la implicación de los GNC 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 propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”¹ (CORNAGO, 1999:40).

En la siguiente sección se analiza la paradiplomacia en tanto concepto, así como sus principales problemas teóricos y metodológicos para su abordaje como campo de estudio. En la tercera sección se examinan los factores sistémicos o internacionales de la paradiplomacia, tomando como punto de partida la crisis del Estado, la globalización y los procesos de regionalización. En la cuarta sección, se examina el conjunto de factores domésticos que inciden sobre el dinamismo externo de los GNC; y para ello se revisitan los conceptos de segmentación y domesticación de la política exterior, así como de descentralización y democratización. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones con orientaciones sobre cómo abordar algunos de sus principales debilidades metodológicas.

1. Paradiplomacia: concepto, origen y teorías

Paradiplomacia es una dimensión de las Relaciones Internacionales contemporáneas que tiene por grandes protagonistas a los GNC. Se ha convertido en una práctica recurrente desde la década de 1970 y ha alcanzado mayor vigencia e intensidad con el fin de la Guerra Fría, tanto en sistemas políticos de tipo federal como unitarios, en regímenes democráticos y autoritarios, incluyendo países en vías de desarrollo. El concepto de paradiplomacia fue acuñado originalmente por SOLDATOS Y DUCHACEK (1990), quienes analizaron el fenómeno como expresión de la crisis del Estado y de la segmentación de la política exterior en países industrializados con sistemas federales, destacando la interrelación entre el sistema político doméstico e internacional. Asimismo elaboraron tipologías para denotar las múltiples manifestaciones de fenómeno, pretendiendo esbozar un marco teórico-analítico que permitiese comprender de mejor manera los intereses subnacionales en la formulación e implementación de la política exterior.

Sin embargo, el concepto de paradiplomacia fue fuertemente cuestionado por su sentido polisémico (AGUIRRE ZABALA, 2001) y como resultado se han propuesto otras

¹ Traducción libre del inglés.

conceptualizaciones, tales como gestión, proyección y participación internacional; también se utiliza recurrentemente la expresión vinculación externa y acción exterior, entre otras tantas, que sin embargo tampoco logran mayores niveles de precisión y rigurosidad. La terminología para denotar y connotar el fenómeno, ha sido un permanente motivo de discrepancia, o al menos de falta de consenso entre los estudiosos de la temática, quizás como expresión de la propia fragmentación de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Entre las demás denominaciones que se destacan en la literatura sobresalen: diplomacia constitutiva o co-diplomacia (KINCAID, 1990), diplomacia multinivel (HOCKING, 1999; LECOURES, 2008), diplomacia descentralizada (AGUIRRE ZABALA, 2001), diplomacia local o federativa (SCHIAVON, 2010), diplomacia sub-estatal (CRIEKEMANS, 2010), y *diplomacy* (KHANNA, 2016), entre las más destacadas. Calvento (2015) por ejemplo, prefiere referirse al fenómeno como política internacional subnacional, y al conjunto de acciones que en ella se enmarcan, como gestión internacional, de manera similar a Colacrai y Zubelzú (1994) y Milani y Ribero (2010).

Según la intencionalidad que persiga la paradiplomacia y el tipo de relación desarrollada entre un gobierno nacional y sus unidades constitutivas, el concepto permite distinguir dos interpretaciones: 1) aquellas que sostienen conlleva un *sentido instrumental* para promover los intereses locales en términos de desarrollo, funcionando de manera complementaria o colaborativa con el Estado nacional; 2) aquellas que sugieren la existencia de un *sentido simbólico*, de autoafirmación política y en ciertos casos de construcción de una nación minoritaria, tornándose en “protodiplomacia”. Siguiendo a Colacrai (2013) se trata de una dinámica que en algunos casos puede acompañar la política exterior del Estado y en otras competir con él, pudiendo llegar incluso a adquirir una connotación rupturista o separatista.

Pero... ¿qué tan novedoso es realmente este fenómeno? En la comunidad científica no existe consenso sobre sus primeros antecedentes, se trata de un “mito fundacional” como señala Matsumoto (2011). En lo que sí coincide la mayoría es que la acción exterior de los GNC no resulta una novedad para la historia de la política mundial y que su peculiaridad actual se halla en la mayor intensidad, frecuencia y visibilidad de su manifestación. Duchacek (1990), por ejemplo, menciona que los GNC se han vuelto más susceptibles y reactivos a las presiones y oportunidades generadas por los efectos de la interdependencia; y que ello ha derivado en una mayor influencia sobre la formulación de la política exterior. También hace alusión a los impactos políticos y a la complejidad de las interacciones transfronterizas, reconociendo que si bien este tipo de relaciones datan de la Paz de Westfalia de 1648 en el caso europeo, en años recientes el volumen y velocidad de movimientos transfronterizos de productos, personas e impactos medioambientales se ha incrementado rotundamente.

Remontándose también al inicio de la Modernidad, Cornago (2010: 128) menciona que el largo proceso requerido para la centralización e institucionalización de la diplomacia en el moderno sistema de Estados, fue logrado al precio de “silenciar la diversidad de voces” y gran variedad de prácticas desarrolladas por “entidades políticas de alcance y naturaleza muy dispar”. Se trata, por ejemplo, de las ciudades italianas del Renacimiento y de las ciudades de la Liga Hanseática. Argumenta que este proceso de centralización se volvió más evidente con la paulatina codificación del derecho diplomático, entre el Congreso de Viena de 1815 y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Otros van incluso más hacia atrás en el tiempo, hasta la Antigüedad, cuando se menciona que las ciudades ya contaban con actuación internacional: las polis griegas, por ejemplo, mantenían relaciones entre sí de manera regular, e incluso llegaron a conformar las dos grandes Ligas (Ateniense y del Peloponeso) para luego verse involucradas en la famosa Guerra del Peloponeso relatada por Tucídides. Por tanto, más que un fenómeno novedoso, se trataría de una versión actualizada de la antigua diplomacia entre ciudades. Sin embargo, se precisa cautela frente a esta aseveración, pues como alega Matsumoto (2011), las ciudades de la Grecia Antigua y de la Italia renacentista eran ciudades-Estado cuasi-soberanas y no gobiernos sub-nacionales. Ellas mantenían relaciones internacionales al estilo como hoy acontece entre países o Estados,

es decir que poco se asemejarían estas prácticas antiguas a la paradiplomacia de las últimas décadas.

Soldatos (1990: 34) por su parte, menciona que “el rol de los Estados federados y otras unidades subnacionales en las relaciones exteriores no es nuevo y que tampoco sus razones son completamente contemporáneas”². Sostiene su argumento citando el caso de Quebec, Canadá, al igual que Paquin y Lachapelle (2005), cuyas autoridades designaron un representante en París en 1882 con el fin de desarrollar negocios financieros y comerciales con Francia. Señala que, en realidad, la diferencia se debería a que la formulación de la política externa de tiempos más recientes (1960-70) se encuentra afectada por un proceso de erosión de las prerrogativas de los Estados soberanos en materia de política exterior. Y que en ese sentido, la reciente actividad internacional de los GNC no cuenta con precedentes en términos cuantitativos, tanto por el volumen como por la velocidad de interacciones, número de socios y diversidad de temas de agenda implicados.

Otro aporte interesante es de Bueno (2012), quien realiza un análisis comparado de la paradiplomacia de GNC (gobiernos sub-regionales en su trabajo) en Brasil y Estados Unidos desde una perspectiva histórica. Para ello se remonta a la primera república (1889-1930) en el primer caso y al periodo pre-guerra civil (1865-67) en el segundo. El autor coincide en que la novedad del fenómeno, que llama “paradiplomacia contemporánea”, es relativa y que sus rasgos sobresalientes radican en su mayor frecuencia, velocidad, intensidad e impactos de los vínculos externos, todos ellos resultantes de tendencias sistémicas de largo proceso, ligadas a la interdependencia compleja y a la globalización, que se acentúan desde el final de la Guerra Fría.

1.1 La Paradiplomacia en la Teoría de Relaciones Internacionales

La paradiplomacia no ha recibido la suficiente atención por parte de las principales Teorías de las Relaciones Internacionales, más allá de su reconocimiento formal como fenómeno contemporáneo. Si bien ningún teórico puede negar hoy su existencia, como objeto de estudio ha tendido a ocupar un lugar marginal dentro de la disciplina. Ante esta situación, cabe preguntarse qué lugar cabe para la paradiplomacia en los principales enfoques de las relaciones internacionales: neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo.

En cuanto al primero, la corriente (neo) realista siempre ha tenido por unidades de análisis a los Estados, quienes definen la configuración de poder a partir de las relaciones de fuerza mediante un cálculo racional. Incrementar sus capacidades materiales resulta vital para asegurar su supervivencia y ello define el interés nacional y el objetivo principal de la política exterior. Como afirma Morgenthau (1986), en un sistema anárquico, donde priman leyes objetivas de naturaleza egoísta, la política internacional se define como una lucha por el poder. La manera en que este poder se distribuye será una buena guía para comprender cómo se estructura el sistema internacional y alcanzar un equilibrio entre las respectivas potencias (WALTZ, 1988). En ese juego, la diplomacia del Estado se constituye en una herramienta clave de la política exterior para combinar inteligentemente los distintos elementos del poder nacional.

¿Qué lugar ocupa la paradiplomacia bajo esta corriente? El (neo) realismo considera al Estado como entidad monolítica y constitutiva del sistema inter-Estatal. Bajo esta concepción, la paradiplomacia no integra el análisis del cálculo de poder, al menos explícitamente, si bien los GNC con sus distintos recursos forman parte de los elementos del poder nacional. El problema es que su contribución se pierde en el abordaje del Estado como actor unitario, aún en sistemas domésticos con distintos tipos de organización política. Al mismo tiempo, la seguridad del Estado y la conducción de la política exterior son campos de acción que pertenecen al dominio del poder central. Esta teoría pierde de vista que ante las grandes transformaciones generadas por la interdependencia, la globalización y la regionalización, los GNC no solo

² Traducción libre del inglés.

influyen crecientemente sobre la definición y operacionalización de la agenda internacional, sino también sobre el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

Así planteado, la paradiplomacia posee una relevancia intrínseca no reconocida, pues los GNC son unidades constitutivas del Estado que responden y trabajan en pos del interés nacional, a menos que su fin sea el de la autoafirmación política con fines separatistas. En este último caso, la paradiplomacia deviene en *protodiplomacia* y pone en riesgo la propia seguridad e integridad del Estado. En cambio, si persigue fines instrumentales de “baja política” o si desempeña un papel de estrecha colaboración con el gobierno nacional en su “alta política”, la paradiplomacia sirve a la construcción y acumulación del poder e interés nacional.

En segundo lugar, la corriente transnacionalista inaugurada por Keohane y Nye (1988), quienes luego reformulan su teoría como *neo-liberalismo institucional*, considera que las situaciones de interdependencia compleja han posibilitado la participación de actores no-convencionales en las relaciones internacionales gracias a la proliferación de múltiples canales de contacto. Entre los principales, cabe citar a las empresas multinacionales, las organizaciones no-gubernamentales y los GNC. Las relaciones de poder se verán condicionadas por la participación de estos nuevos actores, los cuales incidirán sobre la capacidad de respuesta y negociación ante los efectos de costo impuestos por las distintas unidades del sistema.

En el juego de interdependencia compleja, donde tienen lugar relaciones transnacionales y transgubernamentales, cabe preguntarse qué incidencia tiene la acción paradiplomática de los GNC. Bajo este modelo teórico, aún cuando no sea explícito, la paradiplomacia puede responder tanto a los intereses públicos nacionales y subnacionales como a intereses de actores no-estatales, privados y del tercer sector. Por lo tanto, será importante analizar en profundidad los procesos de negociación política comandados por los Estados en el marco de los regímenes internacionales y el grado de influencia que los GNC puedan ejercer sobre la definición de posiciones frente a los demás jugadores. Pues entre otras cuestiones, se verán implicados al momento de tener que implementar tales decisiones en sus respectivas jurisdicciones territoriales, situación que también aplica a los procesos de negociación en bloques regionales.

En cuanto al enfoque constructivista, representado por autores como Wendt (1992) y Walt (1998), sirve principalmente como marco analítico para comprender que en las relaciones internacionales, tanto las ideas, como las imágenes, percepciones e intersubjetividades son elementos a ser incorporados en la determinación de la estructura de poder. Esta corriente teórica permite comprender más fehacientemente que no solo las fuerzas materiales subyacen como fuente el poder, sino que la política internacional se construye socialmente a partir de las percepciones de los distintos actores. Es decir, a partir de los significados intersubjetivos que los propios Estados asignan a conceptos (o instituciones) como la “anarquía” o el “interés nacional”.

Como marco analítico, si bien el constructivismo se asemeja al neo-realismo por considerar a los Estados los principales actores del sistema, permite comprender que en la paradiplomacia de los GNC también pueden incidir sus respectivas ideas y percepciones. Ello se torna más evidente aún en los procesos de cooperación fronteriza, donde las identidades, la historia y la cultura fortalecen lazos entre ciudades, regiones y territorios. Sin embargo, como cuando se trata de una paradiplomacia identitaria que busca la autoafirmación política, como han sido los casos de Cataluña, País Vasco, Quebec y hasta cierto punto Flandes, las percepciones pueden ser contrarias a la idea de unidad e integración nacional. En estos casos, la percepción de pertenecer a una cultura e identidad diferenciada, puede perjudicar o socavar la política exterior nacional mediante la llamada “protodiplomacia”.

1.2 La Paradiplomacia como campo de estudio

Como campo de estudio, la paradiplomacia continúa sufriendo de importantes debilidades teóricas y metodológicas. Siguiendo a Lecours (2002: 92) estamos ante la ausencia de una “perspectiva teórica general que pueda explicar cómo los GNC han adquirido agencia internacional y que moldea su política exterior, relaciones internacionales y comportamiento

negociador”³. Otra debilidad se relaciona con la falta de precisión en la construcción de marcos analíticos y metodológicos que guíen el estudio de la paradiplomacia. En ese sentido, Sánchez Cano (2015: 24-31) menciona que a partir de mediados de la década de 1990 se produce una reorientación que implica un cambio rotundo respecto a los anteriores estudios. Se transita de investigaciones aplicadas hacia una aproximación de tipo generalista, “a intentar abordar el fenómeno en sí mismo y en su conjunto, y a construir un objeto de estudio unificado y coherente”. Es decir, se pretende alcanzar un mayor grado de generalización a partir de una *teoría omnicomprendiva* de la paradiplomacia.

Este autor asume una marcada mirada crítica hacia este tipo de posibilidades, alegando una importante carga ideológica inherente al propio concepto, especialmente cuando la paradiplomacia se desliza hacia la protodiplomacia. Aduce que la gran proliferación de textos sobre el tema “no ha llegado a enriquecer significativamente la disciplina”, y que ello en gran parte se debe a “una realidad prácticamente ilimitada” de actores de distinta naturaleza e intereses que dificulta su abordaje como objeto de estudio. Tras analizar diferentes marcos conceptuales y propuestas teórico-metodológicas⁴, concluye que éstos no resultan satisfactorios para derivar hipótesis “correlacionando aspectos específicos de la actividad exterior subnacional con variables de los sistemas domésticos e internacional”.

Menciona, por último, que la falta de progreso científico se debe a tres razones adicionales: a) una cierta exageración respecto de la decadencia del Estado y las implicaciones para los GNC en su actuación externa (conexión directa entre lo local-global); b) Se tiende a presuponer una coherencia interna y madurez que en realidad la paradiplomacia no posee, pues en la práctica las acciones se presentan como discontinuas y en ciertos casos de manera errática, no planificada, etc.; c) persiste la tendencia a analizar el fenómeno sin referencia a sus resultados o impactos, con lo cual se vuelve “autorreferencial”, inclusive cuando se utilizan modelos cuantitativos que no terminan por demostrar la eficacia de la acción. Como resultado de estas debilidades, sostiene que como campo de estudio, la paradiplomacia debe servirse de otros enfoques, disciplinas y metodologías con el fin de alcanzar una mayor capacidad explicativa.

A pesar de las críticas mencionadas, en este trabajo se sostiene que el concepto de paradiplomacia es el más *comprehensivo* respecto del fenómeno y que como campo de estudio ha marcado una importante tendencia dentro de la disciplina. Por otra parte, tampoco se ha desarrollado una teoría superadora ni acuñado otro concepto de mayor precisión y rigurosidad que permita alcanzar las exigencias científicas necesarias, por ejemplo las que señala Sartori en *La Política: lógica y método en las Ciencias Sociales* (1995). En todo caso, la paradiplomacia debería superar algunas de sus anomalías mediante la introducción de técnicas de investigación provenientes de otras disciplinas afín, que al mismo tiempo la complementan.

La paradiplomacia se configura como un “constructo” necesario y fascinante, no sólo porque es una variable fundamental para comprender las relaciones internacionales contemporáneas, sino porque también resulta “un factor crucial para comprender aquellos problemas relacionados con la interpretación de la soberanía y los procesos de centralización/descentralización que ocurren actualmente al interior de los Estados modernos”⁵ (KUZNETSOV, 2014: 4). Al respecto los estudios paradiplomáticos en general aún adeudan verificar y estimar los niveles de coordinación intra-Estatal, al mismo tiempo que determinar aquellos factores que dificultan el proceso y marginalizan a ciertos GNC ante sus pares internos en los procesos de internacionalización.

³ Traducción libre del inglés.

⁴ Especialmente se refiere a los trabajos de Paquin S. y Lachapelle G. (2005), *Why do sub-states and regions practice international relations?* En PAQUIN y LACHAPELLE (editores) *Mastering Globalization New sub-states' governance and strategies*, Routledge, New York; y KUZNETSOV A. (2014), *Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs*, Routledge, Londres.

⁵ Traducción libre del inglés.

En tanto campo de estudio, se halla aún en proceso de consolidación como *teoría de rango medio*. Si se buscan parámetros con grandes aspiraciones de generalización, se presenta un universo demasiado vasto y heterogéneo, pues deberían considerarse simultáneamente todas las unidades constitutivas de los Estados del sistema internacional en sus distintos niveles jurisdiccionales. Y como *variable*, la paradiplomacia se manifiesta empíricamente de múltiples maneras de acuerdo al contexto espacio-temporal, lo que demanda sistemas de clasificación y taxonomías de difícil universalización, pues sobre ello inciden tanto los marcos institucionales y procesos políticos internos de un Estado, como los criterios del investigador. Como argumenta Colacrai (2005:4), “es imposible identificar todos los modelos y variedades de comportamiento que asumen las acciones transgubernamentales (...)”⁶. Por tanto, su factibilidad dependerá del estudio pormenorizado de las variables internas del sistema político que inciden sobre el fenómeno, para posteriormente identificar denominadores comunes a una escala geográfica más amplia que posibiliten comparaciones entre Estados y Regiones.

Los estudios paradiplomáticos precisan al mismo tiempo de un mayor número de estudios de casos que trasciendan el enfoque institucionalista hacia la estimación o medición del fenómeno, pues mediante ello se podrían reconocer las especificidades de la actividad paradiplomática según tipo de unidad de análisis en cada país, e incorporando variables contextuales (espacio-temporales) significativas. Y para ello sería relevante introducir criterios metodológicos más homogéneos que guíen las investigaciones con el fin de posibilitar comparaciones dentro de un mismo sistema político, como fue mencionado anteriormente, para luego avanzar hacia una teoría más general de la paradiplomacia.

El punto de partida es, por el momento, considerar el estudio de la paradiplomacia desde una doble perspectiva, como sostiene Zeraoui (2013): la Política Comparada y las Relaciones Internacionales. La primera indaga sobre las estructuras, factores y procesos internos que condicionan o impulsan la actividad internacional de los GNC, mientras la segunda en las estructuras, factores y procesos provenientes del sistema internacional. Esta identificación de factores internos e internacionales es muy abrazada dentro de la literatura por diferentes autores (SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1990; GARCÍA SEGURA, 1996; LECOURE, 2008; SCHIAVON, 2010; ZUBELZÚ, 2008; CORNAGO, 2010; COLACRAI, 2013).

2. Explicaciones de orden internacional

Este primer conjunto de causas se origina en los grandes cambios acontecidos a nivel global a partir de los años 70, lo cual generó una complejización del sistema internacional en tanto proliferaron nuevas temáticas que condicionarían al tradicional equilibrio de poder como principio rector y, asimismo, de nuevos actores de relevancia más allá de la figura del Estado-nación. A continuación se presenta una breve reseña histórica para comprender tales procesos de cambio en la política mundial.

2.1 Breve marco histórico

A partir de la década de 1970, la estructura bipolar de la Guerra Fría comenzó a deteriorarse. Se produjo, en primer lugar, un ciclo de distensión inter-hegemónica entre EE.UU. y la U.R.S.S. al finalizar la Guerra de Vietnam y al suscribir el Acuerdo de Limitación de Armas Estratégicas SALT II. En segundo lugar, se produjo el ascenso de nuevas potencias como Japón y Alemania que conjuntamente competían vis-a-vis con EE.UU. desde el punto de vista económico, a lo cual más tardíamente se sumaría la República Popular China. En tercer lugar, los grandes cambios científicos y tecnológicos generaron una revolución en el modo y sistema de producción capitalista, acortando las distancias y reduciendo los costos de producción. Las mejoras en los medios de transporte derivaron en mayores flujos de comercio internacional y de renovado movimiento migratorio internacional.

⁶ Traducción libre del inglés.

En cuarto lugar, una mayor interdependencia mundial generó que situaciones de crisis como la devaluación del dólar en 1971 y los shocks petroleros de 1973-74 y 1979-80 incentivaran a los nuevos actores a una mayor vinculación internacional (DUCHACEK, 1990). Estos hechos contribuyeron asimismo a la crisis del Estado de bienestar y de las políticas neo-keynesianas, dando lugar a una reconversión del liberalismo económico que desde allí en adelante apostó por un retorno a los principios de la ortodoxia (neo-liberalismo), principalmente en los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo la agenda de la política internacional se amplió para abarcar a las cuestiones ambientales, sociales, culturales y especialmente de sub-desarrollo y urbanización.

En quinto lugar, la Comunidad Europea se convirtió en el “modelo de integración” pero la supranacionalidad concedida a muchas de sus instituciones minaría la soberanía de los Estados en un amplio abanico de cuestiones, favoreciendo el localismo/regionalismo a nivel subestatal junto a un mayor dinamismo externo de las regiones europeas. En el caso de América Latina, la integración regional será también considerada como oportunidad para alcanzar mayores márgenes de autonomía y será recién a partir de fines de la década de 1980 que los GNC tendrán injerencia en dichos procesos gracias a la cooperación transfronteriza.

Este conjunto de factores sistémicos produjeron que el Estado, como actor privilegiado de las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia comenzara a perder sus tradicionales capacidades, tanto para representar a la ciudadanía como para administrar el territorio, controlar las fronteras y los flujos de capital internacional. Si bien el Estado continuó siendo un actor político preponderante, las fuerzas transnacionales comenzaron a condicionar severamente su capacidad de controlar los resultados.

2.2 Reacciones teóricas ante a la crisis del Estado

En el caso del transnacionalismo, Keohane y Nye (1988) comprendieron que la política mundial en la década de 1970 precisaba de un nuevo modelo para comprender las situaciones de interdependencia, que ahora se caracterizaba por: a) una proliferación de múltiples canales de contacto entre las sociedades, b) una disminución del papel de la fuerza militar y c) una agenda internacional más diversificada y des-jerarquizada. Otro actor de esta corriente, como Rosenau (1973) desarrolló el concepto de *linkage* para explicar que ya no era posible separar la política interna de la internacional. Manning (1977), por su parte, se refirió a esta fusión entre doméstico e internacional bajo el concepto de *intermestic*, término que fue puesto en evidencia por Rosenau para aludir a la dimensión subnacional de las transformaciones generadas por un incremento en la porosidad de las fronteras (BUENO, 2012).

Tuvieron importante repercusión los conceptos de “perforación de soberanía” (DUCHACEK, 1984), “crisis del Estado-nación” (SOLDATOS, 1990) y en una posición más radical del “fin del Estado-nación” (OHMAE, 1993). Hacia fines de la década Strange (1996) acuñaba el concepto de “Estado vacío” o de “retirada del Estado” (*The Retreat of the State*), y Rosenau en 1997 describiría esta situación como de “turbulencia en la política mundial”. En ese marco, el estudio de la acción exterior de los GNC se enfocó desde una perspectiva funcionalista a partir de la concepción de “actor internacional” (GARCÍA SEGURA, 1996).

Estos nuevos actores subnacionales con capacidad internacional se proyectaban en un escenario donde conjugan fuerzas tendientes hacia la fragmentación y a la integración, generando en términos del propio Rosenau (1997) un proceso de “*fragmegración*”. Esta confluencia de tendencias contradictorias se acentuó en el contexto de post-Guerra Fría derivando en algunos casos en el surgimiento de renovados nacionalismos, como en los citados casos de Quebec, Flandes, Cataluña, y País Vasco. Las nuevas condiciones indicaban una aparente transición hacia un sistema post-Westfaliano con profundas perforaciones de las fronteras nacionales nacidas con la modernidad.

En el caso de América Latina las discusiones teóricas han tendido a contestar la idea de fragmentación. Russell (2010: 99) ha sido un claro exponente al argumentar sobre la existencia de una relación complementaria entre GNC y el Estado nacional, aduciendo que “en los

próximos años, se acentuará aún más el proceso de ‘retorno’ del Estado nación en claro contraste con la tendencia opuesta iniciada en los años 1980 y que alcanzó su punto culminante durante la primera mitad de la década de 1990.”

Es una situación que Soldatos (1990) ya anticipaba en relación al problema de *segmentación* de la política exterior: para lidiar con la proliferación de actores que pretenden actuar a nivel internacional, el Estado podría optar por un proceso de re-centralización, aunque casi seguramente con la consecuente contra-reacción de los GNC. Llamó *racionalización* al mecanismo para dar solución a este problema.

Ante la complejidad e incertidumbre respecto a la administración de los asuntos mundiales, el concepto de gobernanza global resulta esclarecedor y complementario al régimen internacional⁷. En tanto concepto, incorpora aquellos mecanismos informales y no gubernamentales mediante los cuales personas y organizaciones, en el marco de sus competencias, buscan satisfacer sus intereses y necesidades (ROSENAU & CZEMPIEL, 1992). La gobernanza global se caracteriza por ser multinivel, en una primera capa se hallan las estructuras supraestatales (entidades globales y regionales), en una segunda el nivel nacional, de manera transversal existen fuerzas transnacionales y finalmente encontramos el nivel sub-estatal. En relación este último McGrew (2004) argumenta que en años recientes se ha dado una gran expansión de su actividad en la arena global, como resultado de la búsqueda y promoción de nuevas inversiones a sus territorios.

2.3 Globalización y GNC

El denominador común de las causas sistémicas de la paradiplomacia es la *globalización*. Los análisis sobre el funcionamiento del sistema internacional no pueden ser reducidos a su dimensión inter-Estatal, como tampoco a la idea de una *aldea global* libre de tensiones o conflictos político-militares. Como sostiene Khanna (2016: 14), “hoy no podemos elegir entre un mundo de competencia entre grandes potencias, interdependencia globalizada y redes privadas con importante poder; tenemos las tres al mismo tiempo”⁸. Así, desde las Relaciones Internacionales, es importante conservar una mirada abierta a la posibilidad de coexistencia entre distintos paradigmas (SODUPE, 2003), especialmente cuando el poder explicativo de las teorías se ve ceñido por las cambiantes condiciones del contexto espacio-temporal.

En un mundo multicéntrico se diluye la posición exclusiva del Estado y se abre paso a otros actores que buscan influir y satisfacer sus expectativas; ya sea que cuenten con mayores o menores recursos de poder. Gran parte de ello ocurre gracias a las posibilidades que ofrece un mundo cada vez más tecnologizado que pone a disposición este tipo de instrumentos. Como argumenta Sassen (2004:649), “la globalización y las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) han favorecido que una variedad de actores políticos locales ingresen en la arena internacional antes exclusiva para los Estados nacionales”⁹.

Globalización es un concepto muy discutido. En este trabajo es entendido como el proceso mediante el cual las fuerzas del mercado, particularmente la producción, el comercio, y las inversiones, asistidas por la revolución tecnológica y de la información, afectan las pautas de consumo, las identidades y prácticas sociales, incluyendo la capacidad del Estado para su regulación. La globalización no solo acarrea efectos económicos para todos estos actores, sino que también induce a cambios en la dimensión política, pues se vale de las redes de interdependencia para ejercer influencia sobre los sistemas de gobierno en general alrededor del mundo.

⁷ Definido por Krasner (1989) como “un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales.”

⁸ Traducción libre del inglés.

⁹ Traducción libre del inglés.

La autoridad pública está sufriendo un proceso de transformación que conlleva a una plena vigencia del concepto de *gobernanza global*: resulta imposible pensar un mundo signado por las fuerzas económicas de la globalización sin su correlato en el campo de la política, en la cual la autoridad pública se ve influida por un sinnúmero de intereses de múltiples actores. Como explican Viola y Leis (2002: 5):

las transformaciones globales de la política son más difíciles de observar que en el caso de la economía. Sin embargo (...), en el mundo actual, la política está casi tan globalizada como la economía, poseyendo todo tipo de ramificaciones, en el interior y exterior de las fronteras nacionales. (...) Este fenómeno de “mezcla” entre actores de varias dimensiones no debe ser entendido como un efecto de la globalización en el campo de la política, sino más bien como una de las características principales de la globalización¹⁰.

Las fuerzas de la globalización inciden sobre la construcción de agendas que requieren cada vez más de la participación de entidades locales y actores no-estatales para atender un creciente número de demandas. La globalización representa un incentivo para que los GNC compitan recíprocamente generando las innovaciones necesarias para afrontar las complejidades y turbulencias de la política internacional. La paradiplomacia representa, en esa dialéctica, una oportunidad para traer lo internacional a lo local o regional (LECOURS, 2008). Los territorios subnacionales y sus gobiernos, particularmente las ciudades, cumplen un papel esencial para desarrollar la infraestructura necesaria de manera de poder conectarse con los flujos comerciales y de capital, incluyendo los procesos de innovación tecnológica.

De allí que autores como Khanna (2016) se refieran a la necesidad de priorizar una geografía funcional como valor agregado para las cadenas de suministro (*supply chains*) en la nueva conectividad global:

La globalización ha comprometido la soberanía nacional desde arriba, ya que los gobiernos viran desde la creación de regulaciones nacionales hacia el establecimiento de normas globales, y asimismo la socava desde abajo ya que la *devolución*, el capitalismo y la conectividad fortalecen la autonomía e influencia de ciudades clave que –como las corporaciones– persiguen sus propios intereses crecientemente a través de fronteras estatales permeables¹¹.

Para este autor la conectografía (*connectography*) ha reemplazado a la división internacional del trabajo como nuevo paradigma de la organización global. Así, más conectividad genera una civilización caracterizada por redes globales que van más allá de los Estados soberanos. En este mapa de la conectividad global destaca que el término *devolution* expresa la mayor fuerza política de nuestra era: “en todas partes los imperios están colapsando y la autoridad se está disipando desde las capitales centrales hacia las provincias y ciudades que buscan mayor autonomía en sus asuntos diplomáticos y financieros”¹². Como las ciudades se definen por su capacidad de conectividad antes que por su soberanía, sostiene que “uno podría imaginar un sociedad global emergiendo más rápidamente de relaciones entre-ciudades que de relaciones inter-nacionales”; esta diplomacia de ciudades la denomina *diplomacity*.

2.4 GNC en los procesos de integración regional

Los procesos de integración regional son un potencial catalizador de la actividad internacional de los GNC. Una gran mayoría de autores coincide en que estos bloques se configuran como espacios propicios para que los GNC busquen relacionarse internacionalmente, más aún cuando se trata de interacciones entre unidades que comparten una misma frontera o cuyas distancias geográficas son relativamente cortas. García Segura (1996: 244), por ejemplo, cita como una causa externa a la realidad regional en el cual se halla inserta

¹⁰ Traducción libre del portugués.

¹¹ Traducción libre del inglés.

¹² Traducción libre del inglés.

la unidad sub-estatal; se trata así de un factor sobre el cual “reposa parte de su necesidad de proyección exterior (...) La interdependencia afectará doblemente a través del sistema internacional y de las relaciones particulares que se dan en el seno del *sistema regional*.”

Duchacek (1984) analizó estos mecanismos de internacionalización a partir del concepto de *regionalismo transfronterizo* fundándose en la proximidad física. Soldatos (1990), por su parte, se refirió a la paradiplomacia macro-regional (territorios no-contiguos) y paradiplomacia micro-regional para comprender el alcance de la actividad internacional de GNC en el marco de relaciones bilaterales o regionales. Ambos autores se refirieron conjuntamente a la interdependencia *regional* como factor sistémico determinante, el cual se hallaba en plena conexión con la interdependencia mundial.

Hocking (1999), por su parte, hizo alusión a que la cambiante agenda comercial y la profundización de la integración económica regional y global generan cada vez más reacción de parte de los GNC. Bueno (2012: 64) argumenta que más aún notorio se ha tornado el fenómeno en el marco de la posguerra fría mediante los procesos de integración y fragmentación: “el presente involucramiento de los actores subnacionales está íntimamente asociado al fin del orden bipolar y al avance de los proyectos de integración regional”¹³.

La integración genera una dinámica de interacción a nivel subnacional que demanda una revalorización de los territorios y en ello las autoridades locales pasan, al menos teóricamente, a convertirse en protagonistas. Ello es mucho más evidente en el caso europeo, en el cual las distintas nacionalidades han estado en permanente interacción bajo la idea de la Cristiandad desde el Medioevo. Se trata de una tendencia histórica que, sin embargo, llega a su punto máximo con el proceso de construcción de la Comunidad Europea – denominada UE tras el Tratado de Maastricht de 1992. Mientras los Estados profundizaron la integración con iniciativas de traspaso de soberanía hacia instituciones comunitarias, los gobiernos regionales o GNC (regiones, *Länders*, Comunidades Autónomas, etc.) demandaron cada vez mayor participación, configurando una gobernanza multinivel con un proceso colaborativo para la toma de decisiones.

Como argumentan Aldecoa y Keating (1999: vii) “la integración europea erosiona la distensión entre políticas internas y externas y crea un nuevo set de instituciones y áreas de políticas a nivel continental que captura masivamente la atención de gobiernos subnacionales de todos los tipos”. La acción exterior de los GNC se ha tornado en un instrumento para la promoción de la concertación regional comenzando primeramente con las prácticas de hermanamiento, lo cual ocurrió desde fin de la Segunda Guerra Mundial para la reconciliación de pueblos, con una importante continuación durante la Guerra Fría también con el fin de reducir tensiones (CORNAGO, 1999). Otros ejemplos son la creación de redes, de *Euro-regiones* e iniciativas de cooperación descentralizada y transfronteriza, junto a la institucionalización de instancias de concertación más amplias tales como el Comité de las Regiones.

En el caso de América Latina, la participación de los GNC en las iniciativas de integración regional, se hace presente recién en la década de 1980. Respecto al Cono Sur, las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil a partir del retorno a la democracia mejoraron profundamente y como mencionan Colacrai y Zubezú (1994), en el caso argentino las provincias fronterizas incrementaron su accionar externo como resultado de la integración regional desde la administración Alfonsín. El Acuerdo de este presidente con el brasileño Sarney en 1985 permitió profundizar la integración bilateral y los gobiernos provinciales de Argentina que componen CRECENEA (Comisión Regional del Nordeste Litoral) junto a los Estados del Sur de Brasil reunidos en el CODESUL (Conselho para o Desenvolvimento do Sul do Brasil), fueron incorporados oficialmente al Programa de Integración y Complementación Económica (PICE) a partir del Protocolo Regional Fronterizo n° 23.

En este caso particularmente, siguiendo el razonamiento de Bernal Meza (2015: 611), las regiones limítrofes aprovecharon las condiciones de lejanía de los centros políticos para

¹³ Traducción libre del inglés.

vincularse internacionalmente. A medida que la integración bilateral se fundió en el bloque regional MERCOSUR a partir de 1991, los GNC aportaron a las agencias nacionales mediante “un conocimiento más profundo de las realidades y potencialidades de las áreas limítrofes”. Se pretendía desde un federalismo de concertación buscar un mayor equilibrio regional y territorial y si bien la geografía resultó una condición clave, también incidieron las percepciones, la cultura y las identidades. Sin embargo, esta integración no devendría en una mayor formalización de las relaciones internacionales de los GNC hasta la creación de Mercociudades (1995), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) en funcionamiento desde 2007 y posteriormente el Grupo de Integración Fronteriza (GIT).

3. Explicaciones de orden doméstico

Las causas de orden doméstico que inciden sobre la paradiplomacia se centran en características del régimen de gobierno, del sistema político y de las unidades constitutivas de un Estado, junto a su dinámica de interacción, en razón de sus necesidades o demandas. Se trata de un nivel de análisis destacado por autores como Zeraoui (2013) para aplicar la política comparada con el fin de dilucidar el peso de las variables domésticas.

Dos autores pioneros en sintetizar el conjunto de determinantes internas fueron Duchacek (1984; 1990) y Soldatos (1990). Actualmente, debido a las condiciones ineludibles de interdependencia, es posible extender sus caracterizaciones hacia países en vías de desarrollo, hacia gobiernos unitarios, autoritarios, con distintos niveles de centralización/descentralización y con distinto nivel de reconocimiento sobre competencias internacionales en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

3.1 Segmentación y domesticación de las relaciones internacionales

Una de las principales causas se explica por el problema de *segmentación* en las relaciones internacionales de un Estado y de sus unidades constitutivas, denominado también fenómeno de las “múltiples voces”. Al respecto, Duchacek (1984) menciona que el mismo se produce como resultado de la búsqueda de conservación del estándar de vida de la población, que ya no es solo un objetivo del gobierno nacional sino también de los GNC, constituyendo un importante motivo para proyectarse más allá de las fronteras. En tales ocasiones los procesos conducen tanto a la segmentación como a la *domesticación* de la política exterior.

Las principales razones que potencialmente producen tal segmentación son: 1) acciones desarrolladas por GNC como oposición “a lo grande y distante”, desatacando que ante situaciones donde el gobierno nacional se encuentra burocratizado, deshumanizado y resulta poco familiar, lo *local* se convierte así en atractivo (“*local is beautiful*”); 2) cuando existen cuestionamientos hacia el control monopólico de la diplomacia por parte del Estado central, del comercio exterior y la regulación de otros asuntos de interés primordial para los GNC; 3) cuando existen intenciones separatistas, alentadas por sentimientos nacionalistas que pueden derivar en protodiplomacia; 4) “*Me-tooism*” o imitación, para indicar que no solo los Estados sino también los GNC buscan emular el éxito de sus pares con el fin de atraer flujos de inversión extranjera a sus territorios.

En el modelo explicativo de Soldatos (1990), se menciona claramente que el fenómeno de las múltiples voces en política exterior aparece como consecuencia de la crisis del Estado. Para analizar las determinantes a nivel doméstico, hace particular referencia a la segmentación territorial¹⁴, que está comprendida por cuatro niveles:

¹⁴ El autor explicita que existen 2 tipos de segmentaciones, además de la *territorial* existe la *horizontal*. Esta última, si bien no es objetivo de su análisis es importante para comprender que dentro un mismo nivel de gobierno (Estadual o Federal) hay diferentes departamentos y agencias que están implicados en

TABLA 1: Segmentación de las relaciones internacionales en el modelo de Soldatos

Segmentación objetiva o situacional

Se refiere a características que distinguen a las unidades territoriales, es decir existen diferencias relacionadas con las estructuras económicas, con situaciones geográficas, políticas, lingüísticas, culturales y religiosas.

Segmentación perceptiva (o de imagen)

En casos cuando existen distintas actitudes, percepciones, lealtades, concepciones de interés, etc. de las elites y poblaciones, que conllevan al fenómeno de “*muchas voces*” en la política externa de un país. Es decir que además de la objetividad o realidad en las diferencias la segmentación podría ser potenciada por un cierto grado de subjetividad o percepciones de parte de las unidades constitutivas.

Segmentación de políticas:

Resultado de las dos anteriores, implica una variedad de posiciones en la política externa inclusive con factores incidentes tales como nacionalismo y regionalismo

Segmentación de actores:

Cuando se produce un efecto en cascada, los niveles previos de segmentación pueden inducir a varios GNC a desarrollar su actividad exterior utilizar mediante su propia maquinaria; situación que puede inducir a una segmentación de políticas, que puede ser reducida a un mínimo si hay cooperación entre los GNC y el Estado central.

Fuente: Soldatos (1990).

Muchas de las motivaciones se hallan en el “desencanto” con el diseño de la política exterior del gobierno central, debido a errores, inhabilidad y/o ineficiencia en la promoción de los intereses subnacionales. Una de sus consecuencias es por tanto la segmentación, lo cual además la necesidad de un mayor control por parte de los GNC en este modelo teórico. Otra importante razón mencionada se origina en las brechas institucionales, cuando por ejemplo un GNC no cuenta con representación en instituciones del poder central (ya sea en el Ejecutivo o Legislativo) que inciden sobre el diseño y ejecución de la política exterior del país¹⁵.

No de menor importancia resulta la *domesticación* de la política exterior. Cuando las competencias constitucionales de los GNC son explícitas respecto de la acción exterior, un marcado énfasis en el trabajo sobre asuntos de “baja política” motiva a que GNC se involucren con socios externos, tanto para proteger sus derechos como para responder a los desafíos de la interdependencia global. Duchacek (1984) por ejemplo, hace alusión a que determinados asuntos de política doméstica que requieren de la actuación de los GNC contienen una dimensión internacional.

Aunque sin explicitarlo, en la domesticación de la política exterior interviene el principio de *subsidiariedad*: la responsabilidad del buen gobierno les exige en numerosas ocasiones desarrollar vínculos internacionales, especialmente ante situaciones de crisis; o inclusive cuando se produce un desarrollo asimétrico con otras regiones o gobiernos subnacionales. Por otra parte, cuando existen diferencias en términos de capacidades institucionales, presupuesto y funciones, determinadas elites buscan el desarrollo de nuevos roles y entre ellos sobresale el relacionamiento externo.

las relaciones internacionales y que ello se debe al proceso de domesticación de la política externa; por ejemplo en actividades de baja política.

¹⁵ Por ejemplo en Canadá, donde al no haber Cámara de Senadores (con un sistema unicameral en el Congreso), las Provincias no cuentan con representación. El autor menciona que también la falta de certezas o de mayor explicitación en la Constitución de un país puede ocasionar este tipo de segmentación.

3.2 Descentralización y racionalización de la política exterior

La descentralización ha sido recurrentemente señalada como uno de las grandes vectores de la actividad internacional de los GNC. La descentralización implica un proceso, ya sea de iure o de facto, mediante el cual el Gobierno central comparte, delega y/o transfiere tanto funciones y competencias como recursos necesarios para la implementación de políticas hacia los inferiores niveles de gobierno (subnacional), o incluso hacia actores no-estatales o privados para la provisión de bienes públicos. En palabras de Boisier (1984: 67), la descentralización “consiste en el reconocimiento de competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado”. Se trata de un concepto ampliamente discutido dentro de la Academia, con interpretaciones diversas, que se distingue de otros términos tales como desconcentración y deslocalización¹⁶.

La descentralización es un importante punto de partida para analizar tanto la autonomía de los GNC o flexibilidad del Estado (BERNAL MEZA, 2015) para desarrollar sus propias acciones, como para comprender el grado de coordinación entre ellos y con el gobierno central. De allí que Soldatos (1990) mencionara que la descentralización, al permitir una reducción de costos y un mejor aprovechamiento de los recursos, favorezca la *racionalización* de la política exterior, especialmente cuando las elites logran adaptarse a la segmentación mediante una buena capacidad de respuesta. En tal situación, no se produce una segmentación de políticas y la paradiplomacia contribuye de hecho a racionalizar el proceso de formulación e implementación de la política exterior.

En general, la literatura sobre relaciones internacionales de GNC se centra en los procesos de descentralización administrativa. Interesa conocer de qué modo ella actúa sobre la gestión paradiplomática, sobre su regulación, coordinación y planificación; y de qué manera ello se vincula con la política exterior llevada adelante por el Estado central. Un enfoque relevante que ha tenido importante desarrollo teórico es aquel centrado en el tratamiento institucional, constitucional y legal de la descentralización y relación con la paradiplomacia. Sin embargo, estos aportes “institucionalistas” han tenido un excesivo rasgo descriptivo y normativo, frente a lo cual se precisan estudios empíricos que den cuenta de las razones en la variabilidad de la acción paradiplomática entre distintas unidades de análisis, así como de sus efectos o impactos reales.

3.3 Democratización

El análisis de este factor está ligado al hecho que determinados países –mayormente en vías de desarrollo y de tradición Católica- asistieron a una tercera ola re-democratizadora entre 1970 y 1980 (HUNTINGTON, 1991). Suele argumentarse que este proceso incentivó la proliferación de relaciones internacionales por parte de actores locales y no estatales, pues como forma de gobierno la democracia permite teóricamente un mayor pluralismo para el establecimiento de las reglas de juego en un sistema político. Dos argumentos deben ser diferenciados en relación a este factor: a) aquel que sostiene la *re-democratización* favorece la acción paradiplomática de los GNC y, b) aquel que sostiene que la acción paradiplomática *democratiza* el sistema político interno (LECOURS, 2008; CORNAGO, 2010). Esta sección solo se ocupa brevemente del primer argumento y para ello se citan los casos de México, Brasil y Argentina.

En primer lugar, Bueno (2012: 86) señala que es importante diferenciar entre descentralización y democratización en el caso de países emergentes: “el argumento de que el proceso de democratización desempeñó un papel central en el impulso a la paradiplomacia en países emergentes es considerablemente razonable. Casos concretos como el de Brasil, Argentina y Sudáfrica son innegablemente corroborantes (...)”¹⁷. Sin embargo el caso de China

¹⁶ Para un análisis sobre este asunto véase BOISIER S. (1984). Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planificación regional, en *Estudios de Economía*, v (1), Out.-Dez., 1984.

¹⁷ Traducción libre.

–que no solo es el país más dinámico entre los emergentes sino que cuenta también los GNC más activos entre este grupo de países – no permite realizar una generalización sobre este factor. Por tanto, sostiene que la variable más significativa es, para este conjunto de países, la descentralización política y fiscal, independientemente de si es un sistema federal o unitario, democrático o autoritario. De esta manera, la democratización parece actuar como variable interviniente en el impulso a la descentralización.

De los tres casos latinoamericanos aquí esbozados (México, Brasil y Argentina), se observa que la literatura subraya la transición hacia la democracia y su consolidación, como uno de los factores que internamente impulsan un mayor dinamismo externo de los GNC. Zeraoui (2016: 24) refiriéndose al caso mexicano sostiene que “con la continua apertura democrática y el crecimiento de las comunicaciones, cada vez es más común que las administraciones locales, e incluso empresas e instituciones, tomen iniciativas propias al relacionarse con el exterior.” El autor señala los efectos de la democratización sobre la política exterior, en razón de una mayor permeabilidad tanto del Estado nacional como de los GNC a las demandas ciudadanas y de diferentes grupos. También para el caso mexicano Schiavon (2010: 4) argumenta que:

el retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades ha abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales, los cuales, en ocasiones, eran poco representativos de los intereses locales (...) Aún cuando el ejecutivo sigue controlando la conducción de la política exterior, la transición democrática ha implicado una multiplicación de los actores que buscan participar en la misma en diferentes instancias.

En el caso brasileño, Vigevani (2006) y Milani y Ribeiro (2010) hacen referencia a que este país no fue una excepción al argumento de que un factor relevante para su desarrollo de la paradiplomacia era la existencia de gobiernos democráticos. La línea de razonamiento es que la democratización a partir de 1985, al favorecer el proceso descentralizador, indujo a que tanto gobiernos municipales como Estaduales desarrollen activos vínculos internacionales. Sostienen que si bien el régimen constitucional de Brasil no hace referencia explícita a las actividades internacionales emprendidas por los GNC, la paradiplomacia se desarrolló de forma considerable desde fines de 1980 gracias a los mecanismos de descentralización aprobados por la reforma constitucional de 1988.

En cuanto a Argentina, Zubelzú (2008:42) comenta que “la actividad internacional a nivel subnacional se origina en gran medida en cambios en el Estado-Nación, tales como los procesos de democratización, de descentralización, y repercute consecuentemente en sus partes” y que ello ha impulsado no solo la acción exterior de GNC sino también de actores no gubernamentales. “Este tipo de acciones era impensable durante los regímenes autocráticos” sostiene Colacrai (2005: 7); por tanto la actividad de las Provincias en el ámbito internacional comenzó a perfilarse con la recuperación de la democracia y el ascenso del gobierno de Alfonsín (1983-89), cobrando mayor ímpetu con el proceso aperturista y comercialista del gobierno de Menem a partir de 1989. El cambio en la concepción de la “frontera” hacia la idea de cooperación e integración con países vecinos influyó de manera notable para que, especialmente las provincias, se vinculen con socios internacionales. Este proceso se acentuó a partir de 1994, cuando la reforma Constitucional de 1994 introdujo el artículo 124 que reconoce a los gobiernos provinciales facultades para celebrar convenios internacionales.

Conclusiones

El dinamismo internacional que adquirieron los GNC a partir de la década de 1970 fue analizado primeramente en Europa y Estados Unidos, especialmente en sistemas federales de gobierno, a partir del concepto de paradiplomacia. Desde los años 80, los estudios enfocados en unidades de análisis de otras regiones del mundo - especialmente en países en vías de desarrollo, en sistemas unitarios y regímenes autoritarios – comenzaron a proliferar configurando un nuevo campo de estudio dentro de las Relaciones Internacionales. Como concepto y como teoría, la

paradiplomacia fue seriamente cuestionada por su sentido polisémico, por su falta de precisión metodológica y escasas posibilidades de generalización.

Sin embargo, como teoría de alcance medio ha realizado importantes contribuciones sirviéndose de otras disciplinas y conceptualizaciones, no habiendo sido reemplazada o superada por otra corriente teórica dentro de las Relaciones Internacionales. En todo caso, la paradiplomacia ha abierto un nuevo campo de estudio que ha permitido un trabajo interdisciplinario del cual servirse para analizar el fenómeno en todas sus manifestaciones. En cuanto tal, ha permitido reconocer la existencia de distintos factores que impulsan la actividad internacional de los GNC, tanto de orden interno como internacional como grandes variables explicativas. En cuanto a las primeras, se analizaron los procesos de globalización y regionalización como principales variables sistémicas o estructurales, las cuales representan variables constantes para los GNC, pues se tratan de grandes tendencias que comprenden e inciden sobre la mayoría de los Estados de la sociedad internacional.

La crisis del Estado-nación, como respuesta a tales procesos, se refleja en una mayor porosidad de las fronteras, en una nueva geografía funcional definida por la conectividad global, el desarrollo de las cadenas de suministro (*supply chains*) y el fenómeno denominado *devolution*, indicativo que las autoridades locales (regiones, provincias, ciudades) adquieren nuevas funciones y protagonismo en el escenario internacional. La complejidad de la política mundial, especialmente desde la Posguerra Fría, pone en clara vigencia el concepto de *gobernanza global* para alcanzar a diferentes niveles de participación (supranacional, regional, nacional, sub-nacional) en los procesos de toma de decisiones y en la definición de agendas, aún en los procesos de integración regional, que se configuran como importantes catalizadores de la paradiplomacia, especialmente a partir de la cooperación transfronteriza entre GNC.

La Política Comparada ha servido como enfoque metodológico para identificar y sistematizar los distintos factores de orden interno, tanto en el plano nacional como local. Una de sus ventajas es que permite reconocer la existencia de variables independientes partiendo de las reglas de funcionamiento y dinámica de comportamiento dentro de un sistema político. Por ejemplo, la segmentación territorial puede conllevar al fenómeno de las múltiples voces en materia de relaciones internacionales, conduciendo a situaciones de conflicto o cooperación entre las unidades constitutivas y el poder central. De allí que se plantee la necesidad de avanzar en un proceso de *racionalización*, para que la paradiplomacia contribuya a los objetivos de la política exterior del Estado en lugar de socavarla. En ello, la descentralización administrativa representa una opción viable, a condición de que se implementen aceitados mecanismos institucionales y de una legislación pertinente, siendo una variable o aspecto relevante a ser profundizado, especialmente en el análisis comparado de la coordinación llevada adelante por el poder central con sus respectivas unidades constitutivas. En cuanto a la democratización, se trata de la variable de menor poder explicativo, pues no constituye un prerequisite para la paradiplomacia contemporánea, que también se manifiesta en regímenes no-democráticos, como es el caso de China.

Finalmente, destacar que la paradiplomacia adeuda algunas asignaturas pendientes como campo de estudio y como aspirante a una teoría de alcance medio. En primer lugar, desarrollar una metodología precisa que permita estimar los resultados e impactos reales de los objetivos que la actividad paradiplomática se propone. De allí que se plantee la necesidad de operacionalizar el concepto de paradiplomacia y de su construcción como variable, de manera que permita comprender su real magnitud. Una aproximación posible es mediante su cuantificación y posterior construcción de escalas o índices que reflejen más fehacientemente el nivel de actividad internacional de un GNC, en lugar de ofrecer análisis descriptivos centrados solo en su institucionalidad. Sería asimismo pertinente examinar los factores incidentes que provienen del propio entorno o contexto local de manera que completen y complementen los demás conjuntos de causas o variables.

Se trata de un problema compartido en realidad con otras disciplinas: si su objetivo es promover el desarrollo socioeconómico, cultural y político, tampoco las ciencias sociales han logrado desarrollar métodos y técnicas precisas para su medición, particularmente las

estadísticas, cuando se trata del nivel subnacional. Como campo de estudio, la paradiplomacia hereda este inconveniente metodológico que dificulta la posibilidad de correlacionarla, en tanto variable explicativa, con otros procesos o fenómenos sociales. Una posible alternativa de solución sería mediante el enfoque de *políticas públicas* y particularmente de su evaluación, a condición de que la paradiplomacia de un GNC esté claramente explicitada en una política, estrategia, o programa de gobierno con objetivos y recursos bien definidos.

En segundo lugar, la existencia de universo demasiado vasto y heterogéneo requiere ordenar el estudio del fenómeno desde una perspectiva que asuma criterios geográficos. Es decir, mediante un proceso inductivo que comience por las particularidades de un sistema político y de sus unidades constitutivas, centrándose en las variables explicativas domésticas, para seguidamente detectar patrones o denominadores comunes en una escala más amplia. Al realizar esta operación se resolvería, al menos parcialmente, el problema identificado por Sánchez Cano (2015), cuando subraya la dificultad para derivar hipótesis que correlacionen las particularidades de la paradiplomacia de los GNC con variables del orden doméstico e internacional.

En tercer lugar, la alegada discontinuidad del fenómeno cuando se examinan determinadas unidades de análisis, más que representar una razón que explica la falta de progreso científico, demanda la realización de estudios más exhaustivos sobre esta problemática. En otros términos, cabe preguntarse por qué se produce dicha discontinuidad en el marco de una creciente cooperación e intensa competencia en el marco de la interdependencia mundial que demanda vincular lo local con lo global. Posiblemente sean variables de orden local, propias del GNC y de su contexto, las que puedan ofrecer explicaciones más satisfactorias sobre tales dificultades.

Bibliografía

- AGUIRRE ZABALA, I. (2001). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico, en ALDECOA LUZARRAGA, F. y KEATING, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid.
- ALDECOA F. y M. KEATING (1999). Introduction, en ALDECOA y KEATING (editors), *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*, Routledge, London.
- BERNAL-MEZA R. (2015). Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia, en *Rev. Ciencia Política*, 35 (3), Santiago.
- BOISIER S. (1984). Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planificación regional, en *Estudios de Economía*, V (1), Out.-Dez.
- BUENO, I. (2012). *Paradiplomacia Económica. Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*, Editora Verdana, Brasília.
- CALVENTO, M. (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional en CALVENTO, M. (compilador) *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*, CEIPI-UNICEN, Tandil.
- COLACRAI, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco..., *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, (14), enero-marzo, CERIR-UNR, Rosario.
- COLACRAI, M. (2005). *Sub-national governments and international relations. Cooperation or conflict with Nation-State? The case of Argentina*. Presentado en: WISC First Global International Studies Conference, Istanbul, August 24-27, 2005.
- COLACRAI, M.; ZUBELZÚ, G. (1994). Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?, *Cuadernos de Política Exterior*, Serie Documentos de Trabajo, (6), UNR-CERIR, Rosario.

- CORNAGO, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción, en MAIRA, L. (Editor) *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, pp. 107-134, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- CORNAGO, N. (1999). Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: dimensions of conflict and cooperation en ALDECOA F. y KEATING, M. (editors), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, pp. 40-57, Frank Cass Publishers, Portland.
- CRIEKEMANS, D. (2010). Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia, *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- DUCHACEK, I. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations en MICHELMANN, H. J. and SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford.
- DUCHACEK I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government, en *Publius*, 14 (4), Federated States and International Relations, Autumn, pp. 5-31.
- GARCÍA SEGURA, C. (1996). La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (91), enero-marzo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- HOCKING, B. (1999). Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization, and the 'Actorness' of Non-Central Governments, en ALDECOA y KEATING (editors), *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*, Routledge, London.
- HUNTINGTON, S. (1991). Democracy's Third Wave, en *Journal of Democracy*, 2 (2), pp. 12-34.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988, 1977 1ra. edición en inglés). *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*, GEL, Buenos Aires.
- KHANNA P. (2016). *Connectography, mapping the future of global civilization*, Random House, New York.
- KINCAID, J. (1990). Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation- State: Conflict and Cooperation, en MICHELMANN, H. J. and SOLDATOS, P. (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford University Press, New York, pp.54-75.
- KUZNETSOV A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs*, Londres: Routledge
- KRASNER, S. (1989). *Conflicto Estructural: El tercer mundo contra el liberalismo global*, GEL, Buenos Aires.
- LECOURS A. (2008). *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- LECOURS, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions, en *International Negotiation* 7, pp. 91-114.
- MATSUMOTO, C. (2011). *As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros*, Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB.
- MC GREW, A. (2004). Power shift: from national government to global governance? en HELD D. (editor) *A globalizing world? Culture, economics, politics*, Routledge, Londres.
- MILANI C. y RIBERO, M. (2010). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de "gestión internacional local, en *Geopolítica(s)*, 1 (1), 23-40.
- MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las Naciones; la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- OHMAE, K. (1993). The Rise of the Region State, en *Foreign Affairs*, 72 (2), Spring, pp. 78-87.
- PAQUIN S. y LACHAPELLE, G. (2005). Why do sub-states and regions practice international relations? en PAQUIN y LACHAPELLE (editores), *Mastering Globalization New sub-states' governance and strategies*, Routledge, New York.
- ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, New York.

- ROSENAU, J. (1997). La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales, en *Nueva Sociedad*, (148), marzo-abril, pp. 159-170.
- ROSENAU, J. (1973). Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales, en ROSENAU, J. y SINGER, D., *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- RUSSELL, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria, en MAIRA L., *La política internacional subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- SANCHEZ CANO, J. (2015). *Los gobiernos no-centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*, tesis doctoral Universitat Autònoma de Barcelona.
- SARTORI, G. (1995). *La Política: lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SASSEN, S. (2004). Local Actors in Global Politics, en *Current Sociology*, 52 (4), SAGE Publication, July, pp. 649–670.
- SCHIAVON, J. (2010). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México, en MAIRA, L. (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- SODUPE, K. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo xxi*, Zarauts, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- SOLDATOS, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, en MICHELMANN, H. J. and SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford.
- STRANGE, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World*, Cambridge University Press, London.
- VIGEVANI T. (2006). Problemas para atividade internacional das unidades subnacionais. Estudos e municípios brasileiros, *RBCS*, 21 (62), outubro.
- VIOLA, E. e LEIS, H. (2002). *Mudanças na direção de uma globalização multidimensional complexa*, ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, III Encontro Nacional da ABCP, em 28-31 de julho 2002, UFF – Niterói.
- WALT S. (1998). International Relations. One world many theories, en *Foreign Policy*, (110), Special Edition Frontiers of Knowledge, spring.
- WALTZ, K. (1988). *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- WENDT, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics, en *International Organization*, (46).
- ZERAOUI, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia, en *Desafíos*, 28 (1), enero-junio, pp. 15-34 Universidad del Rosari, Bogotá.
- ZERAOUI, Z. (2013). La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones (pp. 9-43), en ZERAOUI Z. (coord.) *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Montiel & Soriano Editores, Puebla.
- ZUBELZÚ, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas, en IGLESIAS, E., IGLESIAS, V. y ZUBELZÚ, G., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, CARI-PNUD, Buenos Aires.