



Las Unidades Subestatales en el Sistema Internacional

Una aproximación a la gestión internacional de las unidades subestatales

Autor: Stella Juste. UCSE-DASS/ UNJu-CONICET
stellajuste@gmail.com

Breve Curriculum Vitae

Licenciada en Relaciones Internacionales, egresada del Departamento Académico San Salvador de Jujuy de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Actualmente es doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y es Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), su trabajo de tesis doctoral se titula: “La gestión internacionales de las unidades subestatales de doble periferia. Los casos de Jujuy (Argentina), Tarija (Bolivia) y Tarapacá (Chile)”. Asimismo se desempeña como docente de la cátedra Nuevos Actores de las Relaciones Internacionales en la carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UCSE-DASS.

Resumen

El presente trabajo de investigación se propone analizar los cambios ocurridos en el sistema internacional a finales de la década de los 80 y que posibilitaron la aparición de nuevos actores en la escena internacional. En particular, el foco estará centrado en el rol de las unidades subestatales en su capacidad de acción internacional, respecto del Estado como



actor y del sistema internacional.

La actualidad nos presenta como una realidad internacional que ha quedado distante de ser caracterizada como un simple sistema interestatal y Estado-céntrico exclusivamente; hoy se trata de una sociedad dinámica, con diversos actores y canales de acción que complejizan y dan mayor imprevisibilidad a los resultados de esas interacciones.

En tal sentido el análisis propuesto parte de las teorías de la interdependencia compleja desde Keohane y Nye, quienes proponen la existencia de un sistema internacional caracterizado por la pluralidad de actores de diferente naturaleza que se relacionan entre sí en base a una serie de interconexiones mientras buscan alcanzar sus propios intereses. El recorte temporal que se abordará será desde 1980 a 2010, periodo de aparición y desarrollo de las aproximaciones teóricas de la gestión internacional de las unidades subestatales.

Estas transformaciones encuentran explicación en las presiones que el proceso de globalización ha generado sobre la concepción tradicional del Estado-nación, su papel monopólico y rol en el sistema internacional; en palabras de Moncayo "(...) el poder efectivo del Estado-nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización, y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales y locales" (Moncayo; 2003).

Palabras clave

Sistema internacional – Estado – unidades subestatales – gestión internacional



Abstract

This investigation work seeks to analyze the changes occurred within the international system since the 70s which allowed the emergence of new actors in the international scene. Particularly, the main focus is set on the role of the sub-states regarding the State as an actor, and regarding the international system, evaluating their capacity for action.

Today's reality is presented to us as an international spectrum that has become distant from being characterized as an interstate system and State-centric exclusively; but a dynamic society, with diverse actors and action channels that complicate and give major structure unpredictability.

In this sense, the suggested analysis draws from the interdependence theories which submits the existence of an international system characterized by the range of actors of diverse nature which relate to each other based on a series of interconnections while they pursue their own interests.

These transformations can be explained within the pressures that globalization has generated on the traditional concept of the state-nation, its monopolist role and part in the international system; in Moncayo's words "(...)the state-nation's effective power suffers a growing erosion due to a double drive: supranationalization to provide regulatory frames for globalization, and the decentralization to answer the autonomy demands of regional and local polis. (Moncayo; 2003).

Key Words

International system – State – Sub-state units – international management

Introducción

Si realizamos un recorrido histórico, la definición del sistema internacional estuvo determinada en cierto grado por los actores que le dieron vida y que interactuaban en él, estableciendo reglas de juego y vinculaciones de diversa índole. Hasta los años ochenta los paradigmas que explicaban el Sistema internacional fueron principalmente tres: el realista o tradicional; el paradigma de la sociedad global o mundial (conocido como el paradigma de la interdependencia); y el paradigma de la dependencia (Del Arenal; 2002). Las dos últimas cosmovisiones aparecen en la década de los setenta como respuesta al cuestionamiento del paradigma realista, que sostenía que los Estados eran los actores únicos y fundamentales de un sistema que se definía esencialmente como interestatal. El paradigma de la sociedad mundial dotó mayor importancia a los procesos transnacionales y significó la incorporación de los actores intergubernamentales y no gubernamentales. Posteriormente el paradigma de la dependencia avanzó en el sentido de identificar a los actores del sistema,



entre los que distinguió empresas nacionales, clases transnacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos de liberación nacional, medios de comunicación, entre otros.

Desde ese momento, dejaron de ponerse en tela de juicio la existencia de múltiples actores y se da inicio al abordaje de su naturaleza, número y diversidad (Maira; 2010). A partir de este punto los paradigmas que proceden desde el pluralismo paradigmático en adelante, no cuestionarán la presencia de la multiplicidad de actores sino que otorgarán mayor relevancia a algunos que a otros, lo que se traducirá en una clara evolución y profundización del concepto de actor del sistema internacional.

Este fenómeno significará para el sistema internacional, el traspaso de una visión de la “antigua sociedad internacional” (Del Arenal; 2002) donde los Estados nacionales eran los actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, a una “sociedad internacional ampliada” en la que las dimensión transnacional tienen un protagonismo decisivo en la política internacional.

Objetivos

La presente investigación se propone analizar el rol de las unidades subestatales dentro del sistema internacional en cuanto a su capacidad de acción y gestión como actores de las relaciones internacionales a partir de fines de la década del ochenta.

Los objetivos particulares son:

- Caracterizar el sistema internacional contemporáneo y la aparición de nuevos actores.
- Determinar el rol de las unidades subestatales en el sistema internacional.
- Analizar el tipo de accionar internacional de las unidades subestatales.

Materiales y métodos

A los efectos de alcanzar el objetivo propuesta para la presente investigación se empleó el método cualitativo en el análisis de textos bibliográficos para ahondar en las teorías de los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales y en las teorías contemporáneas que abordan el accionar internacionales de los nuevos actores. Se empleará principalmente el análisis de fuentes y la observación de documentos.

Resultados

No podemos hablar hoy de una única interpretación de la acción internacional de las unidades subestatales como actores internacionales ni de cómo éstas se insertan en el



sistema internacional. La disciplina de las relaciones internacionales aun no ha llegado a un consenso sobre la naturaleza y alcance de la misma y queda claro que es un área en evidente desarrollo y construcción teórica.

Con todo, la “gestión internacional de las unidades subestatales” o “paradiplomacia” entrega dentro de sus distintas vertientes de interpretación, una nueva mirada a las relaciones internacionales desde la óptica de los actores de gobierno no centrales que, sin cuestionar el poder exclusivo del Estado central para definir la política exterior del país, abre nuevas posibilidades de entendimiento entre las sociedades (Zeraoui; 2009). El panorama actual ofrece nuevas alternativas de desarrollo: a) aprovechando nuevas oportunidades del comercio exterior, b) aumentando la seguridad y la paz a través de la cooperación descentralizada, c) permitiendo la emergencia de plataformas de diálogo y gestión en áreas transfronterizas y corredores internacionales, d) permitiendo la formación de redes transfronterizas, e) incrementando la seguridad y el control de tráfico ilícitos en la frontera, etc.

En este contexto consideramos que la mejor aproximación para denominar la actividad internacional de las unidades subestatales de gobierno resulta el término de “gestión internacional”. Pensamos que tal terminología resulta la más apropiada puesto que contempla el accionar internacional de las unidades de gobierno, distintas al Estado-Nación, en un sistema internacional carente de una autoridad central y disperso entre diferentes actores y niveles de acción. Esta acción involucra una voluntad expresa de las unidades subestatales por movilizar sus propios recursos para la consecución de un fin determinado. A partir de allí cabe plantearnos una concepción de la política internacional en la que el fenómeno central es la negociación entre una variedad de actores autónomos y semi-autónomos (Keohane y Nye; 1988).

Uno de los debates dentro de la definición de la gestión internacional de las unidades subestatales es el referido a si alude o no a actores gubernamentales (Sarquís en Zeraoui; 2011). En efecto, las provincias, departamentos, municipios, prefecturas, regiones, según cada caso, son los actores principales de la política internacional subestatal por excelencia, ejemplo claro de ella es la agenda de actividades de Montreal, Sao Paulo, Monterrey, Montevideo, entre otras ciudades. No obstante, no han de ser considerados los únicos, dada la clara actividad internacional llevada a cabo por actores no tradicionales, incluyendo entre éstos las corporaciones transnacionales, las organizaciones internacionales de trabajadores, las comunidades religiosas, los organismos no gubernamentales, la industria, los medios de comunicación. Esa es una de las razones para denominar esta actividad como gestión internacional de las unidades subestatales, en reemplazo del término paradiplomacia que engloba el accionar de actores de distinta naturaleza siempre diferentes del Estado-Nación pero sin especificación. Por otro lado, preferimos evitar el uso del término “paradiplomacia” por considerar que dado el prefijo “para” puede entenderse como una actividad paralela-conflictiva a la política exterior de los Estados nacionales, no siendo intención del presente trabajo el abordaje de tal tipo de política internacional.

Asimismo es importante responder qué rol como actores desempeñan las unidades subestatales en el sistema internacional. Keohane y Nye (1988) insisten en la importancia



“Los cambios producidos hacia el interior del sistema internacional nos conducen a la admisión de un mayor número de actores internacionales y de una mayor heterogeneidad.”

de la capacidad de un actor versus su calificación de actor soberano: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-Nación. No obstante, aunque no entren en esta competencia si las unidades subestatales, como por ejemplo las provincias argentinas, son capaces de movilizar sus propios recursos (de distinta índole) en pos de alcanzar sus intereses en arenas internacionales, son capaces de desempeñar un rol internacional que no necesariamente debe contraponerse a la política exterior estatal, como por ejemplo la promoción comercial en eventos internacionales (Barbé; 2003).

Lo expuesto anteriormente nos lleva a la definición de actor internacional propuesta por Esther Barbé según la cual un actor internacional es aquel que para poseer la capacidad de movilizar los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos, cuenta con autonomía y puede ejercer influencia sobre otros actores del sistema (Barbé; 2003).

En este debate coincidimos García Segura quien plantea que los actores del sistema internacional no deben ser determinados por su carácter de soberanos, sino que su capacidad de actuar como tales debe poseer una base empírica (García Segura; 1996)¹. En este sentido, los actores deben poseer una cierta medida de autonomía, unidad, capacidad y objetivos comunes; el atributo de actor está únicamente ligado a los objetivos y a las capacidades para desplegar los recursos que permitan conseguirlos. Es decir que, los unidades subestatales disponen de recursos que movilizarán hacia el exterior del Estado para la consecución de sus interés; por ejemplo, las provincias argentinas que se vinculan con regiones francesas e italianas para proyectos de cooperación internacional, o las regiones chilenas y provincias argentinas que acuerdan políticas de fomento del intercambio comercial. En definitiva, funcionalidad, provisionalidad, capacidad de movilizar recursos y habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones serán algunas de las claves que llevarán al desplazamiento ocasional del Estado de su posición central del escenario internacional.

En efecto, los cambios producidos hacia el interior del sistema internacional nos conducen a la admisión de un mayor número de actores internacionales y de una mayor heterogeneidad. Se implicarán en la política internacional nuevos actores pero también actores internos se convertirán en nuevos actores internacionales surgiendo nuevas redes de vinculación y complicación que propagarán la interdependencia y complejización del sistema.

Discusión

Resulta innegable el ascenso de los gobiernos locales como actores de las relaciones internacionales, hecho que genera a su vez una fuerte presión sobre ellos como consecuencia de: a) las demandas de la sociedad civil, que exige respuestas inmediatas y

¹ GARCÍA SEGURA, Catalina, La actividad exterior de las entidades políticas subnacionales. Revista de Estudios Políticos Nueva Época. Núm 91, Enero-Marzo, 1996..



eficientes a sus necesidades y problemas; b) las nuevas responsabilidades que demanda la descentralización; y c) la inserción en el ámbito internacional, caracterizado por la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación.

Si bien las unidades subestatales han aparecido en la escena internacional con mayor relevancia y frecuencia durante los últimos tiempos, no podemos generalizar que todos los actores poseen las mismas condiciones en cuanto a su capacidad para influir en la política internacional (Zeraoui; 2011). Lo cierto es que ni siquiera puede pensarse que los actores de una misma categoría o naturaleza reúnen las mismas condiciones, puesto que la puesta en práctica del accionar internacional requiere el despliegue de capacidades, recursos y habilidades que no se distribuyen de igual manera entre los actores. Hay grandes diferencias entre actores de una misma naturaleza en los planos demográficos, recursos naturales, factores ideológicos, políticos, económicos, jurídicos, militares, culturales, entre otros, que producen diferencias incluso hacia el interior de los mismos Estados (Del Arenal; 2002).

Pero este hecho no necesariamente significa la decadencia del Estado, puesto que este sigue siendo el actor principal en el sistema político internacional y es hoy por hoy, el actor “crucial” de la política internacional, tal como lo define Keohane a través de la teoría de regímenes internacionales (1988). Esto se debe a la capacidad e influencia de los Estados para construir de normas y prácticas que estructuran el sistema internacional y que les permiten la persecución de sus intereses, hecho que no ha podido ser igualado por otro actor.

Por tanto, resulta necesario mantener un equilibrio en cuanto al tratamiento de las unidades subestatales y el lugar que ocupan en el escenario internacional. En tal sentido conviene adoptar una postura que reconozca su status como unidades del sistema, sin por ello exagerar sobre su rol e incidencia en la política internacional en detrimento del Estado-Nación.

El primer criterio a considerar sería el de utilizar un enfoque funcional opuesto al jurídico clásico que nos remite a saber si un actor es o no sujeto de derecho internacional. Es decir, dejando de lado el reconocimiento jurídico internacional de una entidad, sino su habilidad y capacidad para movilizar los recursos que permitan la obtención de determinados objetivos y su capacidad para ejercer influencia sobre el comportamiento de otros actores del sistema internacional. Por esto, una definición operativa de actor internacional nos conducen a afirmar la necesidad de centrar el análisis en el proceso, en la dinámica de las interacciones que tienen lugar en el escenario internacional y no en una concepción estática del sistema internacional (Sarquís en Zeraoui; 2009).

En este marco, Esther Barbé (2003) plantea la existencia de distintos esquemas de poder e influencia en el que actúan los actores del sistema y que denomina “agendas internacionales”, distinguiendo entre: una agenda militar, una agenda económica y una agenda global (vinculada con la relaciones de los ciudadanos). En este marco, podemos precisar que las unidades subestatales tienen capacidad de actuación en la segunda y tercera agenda; así por ejemplo las provincias del NOA participan en rondas de negocios en



donde acercan a los productores locales con los mercados de las regiones chilenas de Antofagasta y Tarapacá en un claro intento de desarrollar una agenda económica conjunta, por otro lado la región de Antofagasta participa del Comité de Integración Fronterizo NOA-Norte Grande junto a las provincias del NOA en donde se trabajan temáticas vinculadas a la agenda global (asuntos migratorios, de control fito y zosanitario, integración de la infraestructura, entre otras).

No obstante, este viraje en el sistema internacional provocó también cambios en la forma en que los Estados conducen sus relaciones internacionales. Así los supuestos sobre los que se basaba la diplomacia tradicional se vieron seriamente socavados en estos últimos años, en especial el concepto de “soberanía” que actualmente está siendo revisado (Zeraoui; 2011). La manera tradicional en que la diplomacia acostumbraba a desplegarse requiere hoy de una renovación que pueda reflejar los cambios del sistema internacional y sus procesos, y que conlleven a la transformación del marco político en el que funcionaba la diplomacia tradicional y que se visibiliza en la aparición de niveles supraestatales y subestatales.

En esta última línea, Celestino del Arenal sostiene que el carácter heterogéneo y complejo de la actual sociedad internacional es una consecuencia directa de la pluralidad de actores, entre otros motivos. En este contexto de transformación del sistema internacional Del Arenal señala tres fenómenos transformadores: el debilitamiento del rol central del Estado, cediendo espacio frente a otros actores para dejar de ser el único actor del sistema; la desaparición de la división entre política interior y la política exterior de un Estado; y la aparición en la escena internacional de actores de distinta naturaleza cuyo “espectacular crecimiento y protagonismo es consecuencia directa de las dinámicas de interdependencia, globalización y transnacionalización” (Del Arenal; 2002). Entonces, podemos inducir que han sido un cúmulo de factores los que han propiciado la actualización del sistema internacional y la consecuente aparición de nuevos actores.

Además de las unidades subestatales Keohane y Nye (1988) distinguieron otros actores capaces de producir “interacciones transnacionales”, las cuales suponen una serie de vinculaciones que se dan a través de las fronteras de los Estados y que escapan del control de estos últimos, pudiendo coincidir o no con la dirección de las políticas exteriores del Estado. Estas vinculaciones están protagonizadas por actores no gubernamentales, entendiéndose por tales, cualquier actor que no es un representante de un gobierno estatal o de una organización intergubernamental, y que cuenta con los recursos y las capacidades para relacionarse de manera autónoma (por ejemplo, las empresas transnacionales y las organizaciones de la sociedad civil). Este tipo de vinculaciones se producen en un sistema que responde al modelo de “interdependencia compleja”, entre cuyas características identificaron la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades a través de diversos nexos formales e informales que dan lugar a relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, observándose éstas últimas cuando se flexibiliza el supuesto de que los estados son las únicas unidades. En esta línea, Keohane y Nye (1990) proponen el concepto de “política mundial” en la que se perciben las múltiples interacciones de los actores en las estructuras del sistema en diversos niveles.



“El progresivo accionar internacional de las unidades subestatales también se vio acompañado de un fenómeno de transformación de la política internacional en donde los Estados accedieron a ceder mayor autonomía a las regiones para que éstas puedan actuar respondiendo directamente a sus necesidades e intereses.”

Partiendo de la existencia de la capacidad de gestión internacional de las unidades subestatales, cabe preguntarnos si este accionar internacional no se contrapone o compete con la política exterior, que es prerrogativa exclusiva de los Estados. Ivo Duchacek (1988) ha elaborado un interesante estudio en el que plantea que las gestiones internacionales llevadas a cabo por las unidades subestatales revisten el carácter “perforadores” (“perforators”) de las soberanías estatales. El mismo autor reconoce la existencia de cuatro tipos de “perforadores” de soberanía: la oposición interna en cada país; los grupos de intereses privados (empresas, sindicatos, etc.); los inmigrantes; y los gobiernos locales, tanto regionales como municipales. Estos actores son considerados perforadores de la soberanía, en tanto y en cuanto realizan acciones al exterior de las fronteras nacionales que están fuera del control del Estado pero que aun así, repercuten en él. Este análisis tiene un planteamiento positivo y uno negativo; por un lado encontramos unidades subestatales que movilizan sus recursos en el ámbito exterior como es el caso de Jujuy o Salta participando en foros de integración fronteriza o promoviendo sus recursos turísticos en Europa, y por otro lado encontramos acciones como las Santa Cruz de la Sierra en Bolivia o Cataluña en España que recurren a la gestión internacional en un sentido separatista y entran en conflicto con el Estado².

El progresivo accionar internacional de las unidades subestatales también se vio acompañado de un fenómeno de transformación de la política internacional en donde los Estados accedieron a ceder mayor autonomía a las regiones para que éstas puedan actuar respondiendo directamente a sus necesidades e intereses. De ésta manera y como respuesta al incremento de las necesidades regionales, la gestión internacional emerge en cierta forma como una respuesta a la incapacidad del Estado para resolver las problemáticas locales. Al respecto, Zeraoui (2009) compara la actividad hacia el exterior de los gobiernos locales con la distinción del realismo entre las high politics y low politics; mientras que las primeras se identifican con la política exterior del estado nacional y la visión del país, la política internacional de los gobiernos locales se corresponde con las low politics.

Por todo ello, no se puede desconocer que las unidades subestatales posean capacidad para actuar en defensa de sus intereses en el contexto internacional, no obstante coincidimos con Keohane en rescatar que el sistema internacional, aunque más heterogéneo y complejo, sido teniendo como actores esenciales a los Estados.

Aproximación a una definición teórica de la actividad internacional de las unidades subestatales.

Hablar de la inserción internacional o internacionalización de las unidades subestatales es reconocer su participación como actores en el sistema internacional, e igualmente

² En este sentido, Zidane Zeraoui (2009) se refiere al accionar de las unidades subestatales que buscan escindirse del Estado-Nación en el que se encuentran a través del término “protodiplomacia”. Aquí la protodiplomacia designa específicamente al accionar internacional de las unidades subestatales que tiene como fin la independencia del Estado que conforman.



reconocer que la dinámica que existe en el él, ha generado nuevas posibilidades de gestión y gobernabilidad.

Aun no existe un consenso teórico en cuanto a una definición y alcance de la actividad internacional de las unidades subestatales, existiendo una multiplicidad de posiciones teóricas que intentan explicar su inserción en el sistema internacional y el accionar internacional de éstos actores. Diversos modelos buscan explicar el fenómeno pero ninguna ha prevalecido por no poder aprehender de manera integral la complejidad del accionar de estos actores, y por tal motivo es hoy en día un concepto en construcción teórica en el marco de las relaciones internacionales.

No obstante, varios modelos han permitido realizar importantes aportes que explican de manera parcial pero desde diferentes ópticas el fenómeno en cuestión. En tal sentido, Philippart y Van Cutsem (2015) van más allá de una definición conceptual para proponer una subdisciplina dentro del campo de las relaciones internacionales dedicada exclusivamente a lo que ellos denominan “Actores de Gobierno No Centrales” (AGNCs) y que denominaron las “Relaciones Internacionales de las Regiones – IRI”; en esta subdisciplina se concentran cuatro aproximaciones teóricas: el modelo neorrealista, el modelo desde la Economía Política Internacional, las teorías del posmodernismo, y las teorías federalistas. Cada una de estas aproximaciones harán hincapié especial en distintas variables: el predominio del Estado como actor por sobre las unidades subestatales; las interacciones entre la economía y la política; las funciones y competencias de las unidades subnacionales y las relaciones intergubernamentales entre ellas; la superación del modelo estado-céntrico y su superación; y el surgimiento de redes de gobernanza:

⇒ La visión neorrealista: observa la proyección internacional de las unidades subestatales como una anomalía y como hechos que se deben a situaciones circunstanciales, contingentes, coyunturales. Aquí la gestión internacional de las unidades subestatales no es más que un complemento de la política exterior del estado central, de manera tal que no constituye una actuación autónoma de un gobierno local. Esta postura parte del presupuesto de que cualquier actuación de una unidad subestatal se encuentra pactada previamente con el Estado, y toda actividad que se produzca fuera de él es anormal y requiere ser corregida. Esta visión no se ajusta a la multiplicidad de particularidades que hoy caracterizan el accionar internacional de las unidades subestatales y del sistema internacional en sí mismo.

⇒ Visión de la economía política internacional: parte de la globalización y del proceso de transnacionalización de la economía en el que las unidades subestatales intervienen a fin de desarrollar políticas económicas exteriores propias que les permitan aprovechar las necesidades del mercado internacional.



Lo interesante en este planteamiento es que la gestión internacional de las unidades subestatales no es sólo una práctica que tiene como fin la eficiencia de la actuación en el escenario internacional, ni una consecuencia de un deseo del gobierno local de mostrarse en el exterior, sino que también es un producto de las transformaciones del sistema económico.

⇒ El federalismo va a centrarse en el estudio de los actores federados y como el surgimiento de la gestión internacional de las unidades subestatales no centrales suponen un cambio en la organización de las relaciones intergubernamentales en el seno del Estado. En el modelo federal clásico la actuación internacional está en manos del Estado Central, la Federación en este caso, mientras que el nuevo modelo reconoce el impacto de la realidad internacional sobre la organización y distribución interna de las competencias del Estado, reconociendo la necesidad de una redefinición de la gestión interna de la política exterior del mismo. En este punto, se habla de un proceso de ajuste de manera tal que la gestión internacional de las unidades subestatales resulte en beneficio de todas sus partes y sea un producto de mecanismos de cooperación interna (consultas en distintos niveles de gobierno, definición conjunta de posturas y tomas de decisión, establecimiento de prioridades, etc.).

⇒ El modelo posmoderno pone su atención en la emergencia de nuevas formas de gobernanza que surge como producto de la interacción no jerárquica y flexible de los diversos actores del sistema internacional y que incorpora a las unidades subestatales. La gestión internacional de estas constituye un elemento más que reafirma la desestructuración de la antigua sociedad internacional basada en el modelo único de Estados poseedores del poder y con el monopolio de la política exterior, para dar lugar a nuevas modalidades de gobernanza a partir de redes transnacionales en las que interactúan actores de diversa naturaleza en distintos niveles. Aquí, se pone en consideración el nuevo contexto complejo, informal e interdependiente en el que el ejercicio u la administración del poder político reside también en la consulta, la coparticipación y el diálogo entre las multiplicidad de actores que intervienen en la nueva gobernanza, y no tanto en las distinciones formales del sistema en cuanto a la distribución de funciones y competencias.

La realidad de estos aportes nos indica que las unidades subestatales están pasando de un rol de espectadoras a protagonistas, y este fenómeno se denomina de diversas maneras, sin existir aun un consenso en la disciplina de las relaciones internacionales. Así encontramos teorías que hablan *gobernanza multinivel* como Douglas Brown (2002), de *diplomacia*



multinivel para Brian Hocking (2008), y *paradiplomacia*, para Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos (1988), entre otros autores que han indagado en el tema.

En particular, el término paradiplomacia se empleó para designar aquellas actividades de carácter internacional realizadas por los actores no centrales de un país, es decir, por los municipios, estados o regiones, empresas privadas, etc., sin que necesariamente sean actores gubernamentales. Esta actividad ganó mayor relevancia a través de las unidades subestatales adquiriendo constancia y protagonismos con el fin de la Guerra Fría, en un contexto de descentralización política y económica de los Estados que propiciaron la actuación de las regiones en el escenario internacional.

El término paradiplomacia fue definido por vez primera en 1988 por Panayotis Soldatos como “...*el involucramiento de las entidades subestatales en las relaciones internacionales, formal o informal, permanente o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover asuntos económicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias*”. Ducacek y Panayotis se refirieron acertadamente a la actividad internacional de los actores gubernamentales subestatales en el enfoque global transnacional y en la noción de interdependencia compleja propuesta por Keohane y Nye. Ellos plantearon que la nueva agenda de las relaciones internacionales se caracteriza por un número creciente de temas complejos que abarcan todos los niveles de gobierno, es decir no hay una clara jerarquía para su solución. De esta manera, los distintos niveles de organización gubernamental son todos parcialmente responsables frente a dichas temáticas; por tanto, cualquier posible solución requiere mayores niveles de cooperación intergubernamental. En ese mismo sentido, Noé Cornago (2005) sostiene que la paradiplomacia implica la participación de los gobiernos centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos **ad hoc** con entidades públicas o privadas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”³.

Por otra parte, Douglas Brown (2002) puso atención en las tendencias de la globalización, la democratización de política exterior y el marco federal (con sus distintos grados de descentralización) para plantear el fenómeno que llamó “*multilevel governance*”, planteando la existencia de gobiernos multinivel que actúan interconectados. Aquí se replantea el federalismo como un ejemplo de la gobernanza multinivel, en la cual el poder y la autoridad se comparten en distintas instituciones en un sistema incierto, fluido y de fronteras difusas. La gestión internacional de las unidades subestatales no es más que una manifestación de este sistema fluido de gobernanza federal.

El modelo teórico de Brown fue aplicado específicamente al caso canadiense pero no obstante ello, ésta teoría fue la más empleada para el análisis del rol de las regiones en la

³ CORNAGO PRIETO, Noé Para entender la Paradiplomacia. en ZERAOUI, Zidane. Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones, México, Montiel y Soriana Editores, 2009.



forma política europea. El modelo general es el resultado de la intersección entre las tres esferas de la gobernanza multinivel: la mayor y más significativa es el ejercicio de la política exterior conducida por el Estado con participación indirecta de las unidades subestatales; la segunda esfera es de dimensiones mucho más pequeña y se intersecta con la anterior, se refiere a la gestión internacional de las unidades subestatales; por último, la tercera esfera corresponde a las relaciones domésticas intergubernamentales entre el Estado y las unidades subestatales. Este sistema ofrece inconvenientes, especialmente cuando la tercera esfera se solapa significativamente con la primera, y en menor grado con la segunda.



La gobernanza multinivel pone el énfasis en la dispersión del poder, tanto vertical como horizontal, y en la creciente fluidez del concepto de poder político, capturando los patrones de gobernanza, cambiantes e inciertos en un escenario donde intervienen múltiples actores en disputa. Para este planteo, la dispersión de la gobernanza entre múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior al monopolio del Estado; los autores que defienden este modelo, afirman que la gobernanza debe ser multinivel para internalizar externalidades y que la descentralización del poder en múltiples jurisdicciones presenta numerosos beneficios para sus actores: refleja mejor la heterogeneidad de la sociedad, facilita la credibilidad de los compromisos políticos, permite la competición entre jurisdicciones, e incentiva la innovación y la experimentación de las políticas públicas.

En esta teoría las unidades subestatales actúan como emprendedoras políticos y se adelantan en muchos casos al marco legal disponible, aprovechando las nuevas



oportunidades, presentándose directamente en la arena internacional en búsqueda de visibilidad, recursos y legitimación. Sin embargo, este rol de promotoras no significa necesariamente entrar en competencia o disputa con el Estado sino una distribución de tareas y un aprovechamiento constante de las oportunidades del sistema internacional.

Como sistema teórico, la gobernanza multinivel desafía el rol del Estado desde diferentes ángulos. En primer lugar, pone en tela de juicio la capacidad del Estado para controlar de forma rigurosa tanto la relación Estado-Entidades subestatales, como la línea de división entre asuntos domésticos y asuntos internacionales. Por otro lado critica la capacidad de los Estados de decidir qué asuntos deben recaer en el dominio de las unidades subestatales y cuáles en competencia del Estado mismo. Todo esto nos lleva a pensar que las transformaciones en el sistema permiten presenciar un *policymaking* más abierto a la vez que propician el fortalecimiento de la posición de regiones, provincias y gobiernos de cara a la administración central de un gobierno.

¿Se puede entonces, hablar de unidades subestatales ejerciendo gestiones internacionales en un sistema internacional de predominio inter-estatal? La respuesta es afirmativa si se vincula la gestión internacional de las unidades subestatales con las transformaciones del sistema internacional, el proceso de empoderamiento de las mismas y reestructuración de las capacidades del Estado en materia de política exterior.

Panayotis Soldatos (1990) ahonda en el tema y destaca las razones y causas para que estas unidades federadas desarrollen acciones al exterior de las fronteras nacionales. Según este autor, la razón primera es el desencantamiento con la política exterior federal y su inhabilidad para ser efectiva en la promoción de los intereses locales. Por ello, las unidades subestatales toman estas funciones haciendo uso de la descentralización de jurisdicción para promover sus intereses sin entrar en choque con los intereses federales. Este autor esquematiza las causas para que se ejerza la acción exterior de la siguiente manera: 1) un reajuste de las prioridades e intereses nacionales diferente de la Guerra Fría; 2) la consolidación de la interdependencia en la economía, los recursos y el ambiente; 3) el incremento de los temas principalmente económicos en las agendas de política exterior de los estados nacionales; 4) la ausencia de un poder hegemónico que de dirección a la economía internacional.

Con otra mirada pero utilizando el modelo federal, Brian Hocking (2011) estudió el impacto de la globalización en la diplomacia y su relación con los gobiernos federados desde una manera cooperativa en lo que denomina “diplomacia multinivel” haciendo referencia a la complejidad, al poder compartido y al pluralismo de los sistemas políticos y su reflejo en las relaciones internacionales. En este sentido, la diplomacia multinivel plantea la intersección entre las arenas de la política subestatal, nacional e internacional como resultado de una reestructuración interna y externa de las relaciones políticas y económicas de las entidades territoriales. En lugar de anunciar la desaparición del Estado, estos procesos están



produciendo nuevas formas de diplomacia marcadas por la necesidad, en cada nivel de gobierno, de establecer modos de vinculación hacia el exterior. Esta forma de comportamiento adaptativo refleja los problemas que la internacionalización trae a los responsables políticos en todos los niveles de organización política en el intento de responder a las presiones sociales, económicas y políticas tanto internas como externas.

Estas teorías, con sus respectivas diferencias, coinciden en sostener que el Estado tal como los conocemos, está siendo reemplazado por un Estado que se reinventa en mejores condiciones para hacer frente a los nuevos retos del sistema internacional, mientras que cede competencias y prerrogativas, pero gana en eficiencia. La diplomacia por tanto, no se convierte en un proceso segmentado y de origen único sino que reviste el carácter de una red de interacciones con un elenco cambiante de actores que interactúan en una variedad de contextos en función de cuestiones de política, los intereses y la capacidad de los actores para operar en un medio político multinivel que trasciende las distinciones convencionales entre los ámbitos sub estatales, estatales, nacionales e internacionales.

Estos avances están asociados con un cambio en el equilibrio entre dos preocupaciones fundamentales características de la política internacional y que son de especial relevancia para la agenda económica: por un lado, el deseo de tener acceso a las vinculaciones con otros actores y espacios de la actividad percibidos como cruciales o estratégicos para el logro de intereses; por el otro, el deseo de controlar la capacidad de los demás actores de hacer lo mismo.

En este punto, muchos autores coinciden en hablar de un fenómeno de “reubicación” de las relaciones económicas y políticas, factor que aporte una complejidad adicional a la relación entre los actores centrales y no centrales (Sarquís en Zeraoui; 2011). En primer lugar, los gobiernos a todos los niveles se ajustan a los cambios en la percepción de su lugar dentro de sus entornos nacionales e internacionales. En segundo lugar, y como consecuencia de la primera de desarrollo, los procesos políticos y las relaciones de poder se redefinen a la luz de los objetivos de política cambiados. Cualquiera que sea la relación precisa entre la región y el gobierno central, el impacto de la reubicación de los nuevos actores en el sistema internacional es probable que cree tensiones, en parte debido a los temores de que el Estado pierda el control, y en parte debido a que las políticas económicas locales ya no pueden encajar con el marco económico del Estado y de sus intereses.

Finalmente, Ivo Duchacek (1990) define la *paradiplomacia* como contactos de gobiernos federados con Estados distantes, no solo centros de comercio, industriales y culturales, sino también con agencias de gobierno o gobiernos nacionales de otros países. De acuerdo con el ámbito de relaciones intergubernamentales en la formulación de la política exterior, el autor sugiere que la diplomacia puede ser ejercida de manera indirecta, es decir, se puede presionar a través de alguna iniciativa doméstica que afecte la toma de decisiones para delinear la política internacional; y será directa cuando haya presencia en la escena



“Resulta evidente que la globalización y la regionalización son las llaves conductoras del mundo moderno que dan forma a la política mundial, económica y cultural para el desarrollo de las naciones.”

internacional y el estado o provincia sea emisor o receptor de políticas o acciones que afecten a las partes.

Duchaceck y Soldatos avanzan también en caracterizar las tipologías de la gestión internacional de las unidades subestatales. Así se distinguen: 1) las **acciones cooperativas** (*supportive*) las cuales son posibles en conjunción con el gobierno federal, actuando el gobierno federal en coordinación con las unidades federadas; ejemplo de ello son los Comités de Integración Fronteriza entre Chile y Argentina que tiene como actores a las provincias y regiones colindantes, y cuyos encuentros anuales son coordinados por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países; 2) las **acciones paralelas** (*substitutive*) que puede ser armoniosa con el gobierno federal o causar conflicto y llegar a la fragmentación; en tal sentido si hacemos un paralelo con la construcción de la política exterior de un Estado, podría pensarse que al tratarse de una política pública, la acción internacional de las unidades subestatales posee elementos de conflicto y cooperación.

Por no estar predeterminada, la paradiplomacia depende de las consideraciones políticas que juegan un rol en la toma de decisión y en las estrategias e iniciativas. Se caracteriza además, por el alto grado de involucramiento de la sociedad civil y del sector privado.

Finalizando estas consideraciones, resulta evidente que la globalización y la regionalización son las llaves conductoras del mundo moderno que dan forma a la política mundial, económica y cultural para el desarrollo de las naciones. El nuevo contexto de globalización ha erosionado las fronteras entre política exterior y política doméstica produciendo formas de actividad exterior de unidades subestatales que buscan nuevos canales para promover sus intereses. Como actores poseen generalmente ciertos intereses especiales a ser buscados fuera: económicos, políticos y culturales. En el caso de las iniciativas económicas son dirigidas a la atracción de inversión, productos y tecnología produciendo nuevas formas de actividad internacional subestatal que son focalizadas y específicas para ciertas áreas.

A pesar de las importantes diferencias que presentan los Estados, éstos continúan siendo considerados igualitariamente soberanos y es esa la característica jurídica que les concede el monopolio en el escenario internacional. La realidad presente ha abierto el debate sobre la crisis del Estado en un sistema internacional interdependiente, dado lugar a un proceso de revisión del concepto de actor. Si bien puede decirse que el Estado ha salido vencedor de esta lucha, pues sigue siendo el actor necesario y primordial de las relaciones internacionales, el debate sobre los actores internacionales prosigue y ya no se trata de cuestionar el protagonismo del estado, sino de afirmar la presencia de los llamados “nuevos actores de las relaciones internacionales”.



Conclusiones

Los procesos que acompañaron el fenómeno de la globalización trajeron consigo transformaciones en los distintos niveles de análisis del sistema internacional. El debilitamiento del rol protagónico del Estado se produjo al tiempo que aparecían en escena nuevos actores de diferente naturaleza, entre ellos las unidades subestatales que fueron adquiriendo mayor participación en actividades fuera de las fronteras nacionales.

Estos hechos también provocaron nuevas teorías o aproximaciones teóricas en la disciplina de las relaciones internacionales que permitiesen explicar el fenómeno. Las teorías de la interdependencia compleja aceptaron la existencia de un sistema internacional heterogéneo en el que coexisten una constelación de actores de diferente naturaleza, distintos al Estado, y que se vinculan entre sí creando redes interconectadas en distintos niveles de acción produciendo como resultado un sistema complejo, difuso e interdependiente.

En este contexto, las unidades subestatales emergen en la escena internacional movilizando sus propios recursos por voluntad propia y autónoma en vistas a alcanzar intereses de desarrollo local. Esta capacidad demostrada por las unidades subestatales, no todas con la misma intensidad, no necesariamente se contrapone a la política exterior que es prerrogativa del Estado sino que la complementa, puesto que su naturaleza es distinta. Al respecto, no existe un consenso en la comunidad epistémica de las relaciones internacionales sobre la naturaleza de la actividad internacional desplegada por las unidades subestatales, más aun no hay una teoría única o un concepto acabado que explique la misma.

Existe una pluralidad de conceptos que intentan definir el despliegue del accionar internacional de las unidades subestatales, conceptos como la “paradiplomacia”, la “diplomacia multinivel”, la “gobernanza multinivel”, “gestión internacional” han aportado importantes aproximaciones al fenómeno. Tal actividad difiere en intensidad y esfera de acción según los intereses de las unidades subestatales y según los recursos que estas disponen para ser movilizados. Así hoy encontramos interesantes procesos de cooperación internacional entre provincias argentinas y regiones europeas, proyectos de promoción de intercambio comercial y fortalecimiento de los Corredores Bioceánicos entre las regiones chilenas y las provincias argentinas, y participaciones en procesos de integración subregional como es el caso de la ZICOSUR (Zona de Integración del Centro-Oeste de América Sur) que nuclea a unidades subestatales de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Brasil en búsqueda de oportunidades de desarrollo regional autónomo.

Si bien las aproximaciones teóricas existentes identifican la existencia de distintas motivaciones, regionales y globales, para el despliegue de la gestión internacional de las unidades subestatales la experiencia empírica apuntan a que las motivaciones regionales son las que han desencadenado mayor interacción por parte de las unidades subestatales en la escena internacional. Las necesidades de captar oportunidades de desarrollo utilizando canales alternativos a la diplomacia del Estado y el establecimiento de vinculaciones con sus pares extranjeros, ha permitido a las unidades



subestatales explotar sus capacidades y conducir una gestión internacional dentro de los lineamientos de la política exterior estatal.

Con todo, la gestión internacional de las unidades subestatales continúa siendo un área en desarrollo y no existen modelos únicos para el despliegue de esta actividad, sino que cada unidad va diseñando sus estrategias y movilizand los recursos disponibles según los intereses que se planteen. En este plano, se establecen relaciones de cooperación y complementariedad entre las unidades subestatales y el Estado, relación que se ha manifestado en la década del 80 y 90 en América Latina a través del procesos de descentralización de este último. No obstante ello, el Estado sigue siendo el actor preponderante de las relaciones internacionales aunque ahora comparte escena con nuevos actores de otras naturalezas.

Bibliografía

BARBÉ, Esther (2003) Relaciones Internacionales, Madrid, Tecnos, 1995; 2da ed.

BROWN, Douglas (2002). Federalism and foreign policy: provinces have a role in Canadian foreign policy. Special Triple Issue: Themes of the International Conference on Federalism, *Federations Review*

CORNAGO PRIETO (2011), Noé Para entender la Paradiplomacia. en ZERAOUI, Zidane. Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones, México, Montiel y Soriana Editores.

DEL ARENAL, Celestino (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política, en: Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Leioa.

DUCHACEK, I., LATOUCHE, D., STEVENSON, G. (eds.) (1988) *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Nueva York, Greenwood Press.

DUCHACEK, Ivo (1990). *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations* en Michelmann, H. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford,

GARCÍA SEGURA, Catalina (1996), La actividad exterior de las entidades políticas subnacionales. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. Núm 91, Enero-Marzo.

HOCKING, Brian (2011). *Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments*. *WeltTrends Review*, Nr. 11, Londres.

KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. (1988), Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

MAIRA, Luis (2010). La política internacional subnacional en América Latina. Editorial Libros del Zorzal. Buenos Aires, Argentina.



KUZNETSOV, Alexander (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. Ed. Routledge, New York.

SARQUÍS, David (2011). *Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia en ZERAUI, Zidane. Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, México, Montiel y Soriana Editores.

SOLDATOS, Panayotis (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press..

ZERAUI, Zidane (2009). *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. Editorial Instituto Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México.

ZERAUI, Zidane (2011). *Teoría y práctica de la Paradiplomacia*. Editorial Montiel & Sorianos, México.