

# La paradiplomacia y la construcción de sus bases teóricas

JUAN PAUL FARÍAS PEÑA

Zeraoui, Z. (Coord.) (2013). *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Puebla, México: Montiel y Soriano Editores.

Como se expone al inicio de esta obra, coordinada por el profesor Zidane Zeraoui, hace un lustro, la Cátedra de “Regionalización y nuevos actores internacionales”, del Tecnológico de Monterrey, emprendió un esfuerzo para contribuir al debate sobre la actividad que despliegan las regiones en el ámbito internacional al publicar el libro *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*. En 2013, este grupo de investigadores, a los cuales se unieron nuevos autores, presentan una segunda entrega titulada *Teoría y práctica de la paradiplomacia* que, en esta ocasión, pone énfasis en la construcción de sus bases teóricas, exponiendo casos prácticos que ilustren el desenvolvimiento internacional de los gobiernos sub-nacionales en el mundo contemporáneo.

En su capítulo introductorio, Zeraoui nos remite a la pertinencia misma de este libro: la mayoría de los estudios sobre paradiplomacia aún se mantienen a nivel descriptivo, dejando vacíos teóricos y conceptuales que deben ser atendidos. Como apunta el autor, la actividad internacional de las regiones comenzó a ser tratada por la política comparada y las relaciones internacionales y, dentro de esta segunda disciplina, nos propone retomar la idea de la interdependencia de Robert Keohane y Joseph Nye Jr. como referente teórico para el análisis de la participación de nuevos actores internacionales, entre ellos los gobiernos no centrales. Para entender su desarrollo conceptual, Zeraoui nos lleva por un recorrido en el que se discuten términos como microdiplomacia, diplomacia multinivel, post diplomacia, diplomacia transfronteriza y transregional; la paradiplomacia global, positiva, negativa, directa e indirecta; la etimología del mismo término de paradiplomacia; los mesogobiernos así como las reconfiguraciones ontológicas de términos como federalismo y soberanía vinculados al fenómeno en cuestión. Como factores que impulsan la paradiplomacia, Zeraoui apoya argumentos como la crisis del Estado y la globalización, el internacionalismo y la integración regional al igual que el nacionalismo, planteando dos elementos adicionales que alientan su desarrollo: los asuntos transfronterizos y el hermanamiento de ciudades.

Para contribuir a la discusión sobre los agentes que realizan esta práctica internacional, el autor fija posición al precisar que la paradiplomacia es exclusiva de los gobiernos locales y no de los actores no-estatales como empresas o universidades que, si bien pueden desplegar actividades internacionales, no pertenecen a la categoría de autoridad gubernamental no central propia del quehacer paradiplomático.

Para dimensionar sus alcances teóricos, en el segundo capítulo, David J. Sarquís advierte que el fenómeno de la paradiplomacia trastoca el enfoque clásico de las relaciones internacionales que privilegia al Estado como el actor principal del sistema internacional. De manera puntual, nos invita a cuestionar el referente estado-céntrico como punto de partida para sentar las bases teóricas sobre el accionar internacional de los gobiernos sub-estatales. A partir de esta reflexión, el autor nos facilita la identificación del campo más apropiado de esta disciplina para problematizar la paradiplomacia: mientras que la política exterior es propia del Estado, la política internacional abre el análisis a una diversidad de actores internacionales. Esta distinción permite contextualizar el surgimiento de la actividad internacional de los entes gubernamentales sub-nacionales. Como lo expone Sarquís, en la globalización, el Estado no ha desaparecido como muchos vaticinaban de manera equivocada, pero sí ha mermado el monopolio que éste ejercía sobre lo internacional. Para entender lo anterior, explica que, en la posguerra fría, el Estado, como estructura administrativa, ha perdido capacidad para enfrentar los grandes retos de un sistema internacional globalizado, permitiendo a otros realizar parte de sus funciones. Y como subraya el autor, este cambio significativo en la naturaleza de los actores internacionales posee implicaciones epistemológicas: en la posmodernidad, el observador tiene frente a sí una realidad social internacional compleja que abre la agenda de las relaciones internacionales a fenómenos que rompen las estructuras idealizadas del sistema internacional, como es el caso de la paradiplomacia.

Con el fin de profundizar este marco referencial en el ámbito de los nuevos actores internacionales, en el tercer apartado, Francisco Aldecoa Luzarraga aborda el comportamiento internacional de las regiones. Desde su punto de vista, la conformación de mecanismos de integración regional que caracterizan al mundo globalizado, ha dado pie al surgimiento de la creciente actividad paradiplomática de los gobiernos regionales. Específicamente, ¿qué caracteriza la participación de este tipo de actores en las dinámicas de alcance internacional? Al respecto, Aldecoa coincide con aquellos que consideran que la paradiplomacia de las regiones atiende a razones políticas (como una futura independencia), culturales (promoción de su idioma y cultura) y económicas (exportación de sus productos, atracción de inversiones y promoción turística). Asimismo, agrega que las motivaciones fronterizas (gestión de problemas comunes) y migratorias

(cohesión de los emigrantes) son igualmente factores a considerar. Para ilustrar este fenómeno, Aldecoa analiza el rol que adquieren las regiones en la construcción europea gracias a las institucionalidad que ofrece la Unión Europea, particularmente desde los tratados de Maastricht y Lisboa, conformándose un federalismo que califica como asimétrico.

Tales motivaciones de la acción paradiplomática no se limitan a reflexiones de causalidad, sino que se convierten en espacios propios para el diseño de modelos analítico-conceptuales. Es el caso de los asuntos transfronterizos tratados en el cuarto capítulo, en el cual Nahuel Oddone presenta un modelo de institucionalidad para las microrregiones de frontera. Apoyándose en la realidad de lo que el autor denomina como “las Américas Latinas”, Oddone expone que, en la conceptualización de la paradiplomacia transfronteriza, deben tomarse en cuenta una diversidad de perfiles dado que esta actividad atiende a diferentes demandas locales: mientras que en el norte latinoamericano (México y Centroamérica) sobresalen la atención a problemáticas sobre seguridad, tráfico ilícito de personas y mercancías, en el sur se enfocan en aspectos de generación riqueza y desarrollo. En su modelo, la cooperación entre regiones que comparten fronteras se estructura a partir de una gobernanza multinivel en la que interactúan gobiernos nacionales, locales y los mecanismos de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

De igual forma, los campos de aplicación específicos de la paradiplomacia abren espacios para generar aportaciones epistemológico-conceptuales. Como lo exponen en el quinto apartado Horacio Rodríguez Vázquez y Simone Lucatello, la paradiplomacia ambiental emerge como una especialidad del accionar internacional de los gobiernos locales que puede conceptualizarse al profundizar en el enfoque de la cooperación internacional (problemas de la gobernanza ambiental global) y en la inteligencia territorial (estructuras institucionales y dinámicas de los territorios). Desde su punto de vista, este tipo de paradiplomacia constituye no sólo un elemento vinculado a la generación de conocimiento sobre los territorios, sino también un instrumento innovador para la gestión sustentable de sus recursos naturales dada la complejidad de los actores y temas involucrados en el desarrollo sostenible a nivel internacional.

Los siguientes dos capítulos nos ofrecen un conjunto de perspectivas teóricas sobre el tema a partir de la realidad paradiplomática de los gobiernos sub-nacionales en México. Apoyándose en el esquema de los tres niveles de análisis de Kenneth Waltz, Rafael Velázquez y Jorge Schiavon postulan, primeramente, que la creciente actividad internacional de las autoridades locales mexicanas se explica a través de la complementariedad de una serie de dinámicas y factores ocurridos desde la última década del siglo pasado:

a) a nivel sistémico, la desaparición del conflicto bipolar, los procesos de globalización económica y la conformación de esquemas de integración regional como el TLCAN; b) a nivel estatal, el fin del régimen centralista controlado por el PRI, la implementación de políticas de descentralización administrativa en México, así como los esfuerzos de los estados de la República para proteger sus intereses económicos (promoción de exportaciones y atracción de inversiones) y sociales (atención a migrantes en el exterior); y c) a nivel individual, la personalidad e intereses políticos de los gobernadores y alcaldes mexicanos.

Por su parte, Luz Araceli González Uresti nos conduce a una obligada reflexión epistemológica para aprehender este objeto de estudio tomando como caso particular el estado mexicano de Nuevo León. Para esta autora, la clave radica en la imperativa y natural actualización de los paradigmas dominantes de disciplinas como las relaciones internacionales, con miras a redefinir la variada realidad internacional. Al respecto, González Uresti sugiere pasar del enfoque centrado en el Estado a visiones que se interesen por los nuevos actores internacionales que actúan a distintos niveles: local, nacional, regional y global. Así, sugiere que teorías como la de los Estados-región de Kenichi Ohmae, los desafíos que plantea Paul Kennedy para los Estados-nacionales en este siglo, así como la demanda de identidades plurales referida por Zaki Laïdi, nos sirven como elementos teóricos para entender por qué Nuevo León decidió desplegar un conjunto de actividades paradiplomáticas en la primera década del presente siglo, entre ellas, un programa enfocado a la integración y desarrollo con la región noreste del país y el estado de Texas. Asimismo, la autora puntualiza dos factores que, en su ausencia, afectan la viabilidad futura de la paradiplomacia como lo ilustra el mismo caso de Nuevo León: el liderazgo gubernamental en turno y la institucionalidad que proporcione continuidad a los esfuerzos realizados por las anteriores administraciones.

En el octavo capítulo Victorino Morales Dávila amplía el debate introduciendo el concepto de *place branding* o “mercadeo territorial” como estrategia paradiplomática orientada al desarrollo local. El autor parte de la premisa de que la acción exterior que llevan a cabo los gobiernos no centrales tiene como fin último el bienestar y el desarrollo de las comunidades locales. Por tanto, resulta necesario analizar cómo las marcas de ciudades o regiones representan estrategias paradiplomáticas para promocionar internacionalmente el comercio, las inversiones, el turismo y la cultura de entidades sub-nacionales en favor de su desarrollo. Tomando como base el esquema comparativo de Cecilia Pasquiniti, Morales Dávila contrasta las diferencias conceptuales entre la marca de un producto y la de un territorio, considerando criterios como el propósito de la marca, su complejidad, posesión y tipos de acciones involucradas en su construcción. Sobre este último punto, el autor resalta la importancia del

juego de actores locales en la edificación de una marca territorial y en sus efectos para el desarrollo de su comunidad.

Hacia el final de la obra se presentan tres apartados que insertan las experiencias de actores sub-nacionales de Sudamérica y Europa dentro de esta discusión. En primer lugar, Mercedes Botto estudia el caso del Mercosur y sus implicaciones para las provincias argentinas de Buenos Aires, Corrientes, Córdoba y del Chaco. De manera específica, la autora centra su atención en cómo la integración regional puede favorecer o inhibir las capacidades paradiplomáticas de los gobiernos locales y su relación con la política exterior del país. Para ello, Botto repasa modelos de vinculación entre los gobiernos no centrales de acuerdo a los diversos alcances de integración regional -que lideran ya sea los Estados o los mercados, fortaleciendo o debilitando las naciones- y argumenta que la integración de América Latina y en particular la del Mercosur, no necesariamente se traduce en la ampliación de tales capacidades. Para sustentar su hipótesis y a la vez enriquecer el debate sobre el fenómeno paradiplomático, la autora enfatiza las bondades de los acercamientos positivistas: darle su lugar al análisis empírico en la comprensión de la gestión internacional de los gobiernos locales.

Posteriormente, Mónica Salomón enfoca la mirada a los casos del estado brasileño de Río Grande do Sul y de su capital Porto Alegre para elaborar las diferencias conceptuales entre paradiplomacia de las regiones y la de las ciudades. Con ese propósito, Salomón retoma las distinciones entre “actores condicionados por la soberanía” y los “libres de soberanía” propuestas por James Rosenau, así como la categoría de “actores mixtos”, de Brian Hocking como basamento teórico de su análisis. La autora destaca que, si bien los gobiernos regionales y locales pueden ser considerados como actores mixtos, las estructuras paradiplomáticas de los primeros (Río Grande do Sul) se acercan a las de los actores condicionados por su soberanía debido a su mayor grado de complejidad, a su agenda internacional predominantemente económica y al uso de instrumentos parecidos a los de los gobiernos nacionales. En contraste, Salomón sostiene que la acción paradiplomática de los gobiernos locales (Porto Alegre) posee rasgos similares a los de los actores libres de soberanía en cuanto a su orientación a la cooperación internacional, aunque su estructura sencilla podría ubicarse más bien en un punto intermedio entre este tipo de actores y los condicionados por su soberanía.

Finalmente, el último capítulo, a cargo de Orietta Perni, nos presenta un análisis sobre la internacionalización de las regiones italianas en los procesos de integración europea. Partiendo del hecho de que las regiones de los países europeos han adquirido competencias internacionales plasmadas en diversos ordenamientos jurídicos tanto nacionales como supranacionales (Unión Europea), las regiones italianas han experimentado

diferentes grados de actuación paradiplomática, siendo el centro-norte (como Lombardía) más internacionalizado que el sur italiano (como Basilicata). Perni expone que el comportamiento internacional de este tipo de entes sub-estatales puede analizarse siguiendo los modelos de Raffaella Coletti y Andrea Stocquero: el modelo territorio (impulsado por las demandas de los actores económicos locales), el modelo público (liderado por el gobierno regional) y el modelo de las estructuras intermedias (proyectado por agencias regionales, cámaras de comercio y asociaciones industriales). A partir de este caso italiano, Perni revela dos aspectos importantes para profundizar en el estudio de la paradiplomacia: tanto el marco jurídico como las prácticas internacionales de los gobiernos sub-nacionales se revisten como dimensiones interconectadas que exponen una diversidad de realidades paradiplomáticas.

En suma, *Teoría y práctica de la paradiplomacia* es una obra que ofrece aportes teóricos y conceptuales que contribuyen al estado del arte sobre el creciente fenómeno de las relaciones internacionales de los actores sub-estatales. Por su lenguaje claro y la exposición de casos específicos provenientes de la geografía latinoamericana y europea, es recomendable, tanto para quienes se interesen por el estudio de este fenómeno desde el ámbito académico, como para aquellos que desean encontrar referentes científicos que sustenten la puesta en marcha de estrategias paradiplomáticas en diversos sectores internacionales.