

DETERMINANTES DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE

El propósito de este capítulo es examinar los factores globales e internos que determinan la creciente participación de los gobiernos estatales en el ámbito internacional. En primer lugar, se realiza una revisión sobre procesos clave, como la globalización y la gobernanza, los cuales han generado condicionantes de las actividades internacionales de los estados subnacionales, definidas como paradiplomacia.

Se observan estas dinámicas y procesos en la región de América del Norte, en particular respecto de la relación de las provincias de Canadá con sus contrapartes en Estados Unidos y México, aunque también se refiere a este tipo de relaciones en el ámbito mundial. Se alude al periodo de la globalización neoliberal, acentuada principalmente desde la década de los ochenta y fortalecida en décadas posteriores con los acuerdos de libre comercio firmados entre los países de la región; por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés),¹ suscrito en 1988, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)² entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994.

Asimismo, se cuestiona la integración de América del Norte como región, considerándose para ello los procesos económicos, comerciales y productivos, pero también los avances en la creación y operación de instituciones supranacionales al estilo de la Unión Europea, así como la disparidad entre los niveles de desarrollo económico entre los países de la zona.

Además, se analizan los efectos de la globalización neoliberal en el Estado-nación, así como los retos que afrontan los estados subnacionales en un entorno globalizado. También se abordan el federalismo y la descentrali-

¹ Canada-United States Free Trade Agreement.

² North American Free Trade Agreement (NAFTA).

zación como procesos que alientan la internacionalización de los gobiernos subnacionales a partir de sus prerrogativas constitucionales y capacidades de maniobra, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Finalmente, se examina la paradiplomacia como un concepto que define las actividades internacionales de los actores subnacionales y, de igual manera, se exploran los factores que han dado lugar a este fenómeno, de acuerdo con la literatura académica reciente de diversas áreas, como la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, utilizando como referentes la globalización y la gobernanza.

Gobiernos subnacionales en América del Norte

América del Norte es una región del continente americano integrada por Estados Unidos, Canadá y México. Cada uno de estos países cuenta con un sistema de gobierno federal y democrático. Desde un enfoque subnacional, Canadá está integrada por diez provincias (Alberta, Columbia Británica, Saskatchewan, Quebec, Manitoba, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, y Terranova y Labrador) y tres territorios (Yukón, Territorios del Noroeste y Nunavut); además, cuenta con 3805 municipios. Las provincias más importantes en términos económicos y poblacionales son Ontario, Alberta, Quebec y Columbia Británica (véase el cuarto capítulo).

Estados Unidos tiene tres niveles de gobiernos subnacionales, que incluyen a los estados, condados y municipios. Los gobiernos locales no están reconocidos en la Constitución federal, sino que pertenecen a los estados no centrales y su estructura difiere según la Constitución o legislación de cada estado. De hecho, existen cincuenta sistemas diferentes de gobierno local en ese país. Respecto del número de entidades subnacionales, está integrado por cincuenta estados, 3031 condados y 35 879 municipios.³ Los estados más

³ Los estados de Estados Unidos son (ordenados de acuerdo con su contribución al PIB nacional) California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois, Pensilvania, Ohio, Nueva Jersey, Georgia, Carolina del Norte, Massachusetts, Virginia, Michigan, Washington, Maryland, Indiana, Minesota, Tennessee, Colorado, Wisconsin, Arizona, Misuri, Connecticut, Luisiana, Oregón, Carolina del Sur, Alabama, Kentucky, Oklahoma, Iowa, Utah, Kansas, Nevada, Distrito de Columbia, Arkansas, Nebraska, Misisipi, Nuevo México, Hawái, Nuevo Hampshire, Virginia Occidental, Delaware, Idaho, Maine, Rhode Island, Dakota del Norte, Alaska, Dakota del Sur, Montana, Wyoming y Vermont (OCDE, 2016).

importantes en términos económicos son (en orden de relevancia): California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois, Pensilvania, Ohio, Nueva Jersey, Georgia y Carolina del Norte.

México es un país con un sistema federal que cuenta con treinta y dos entidades federativas y 2458 municipios. Los estados más prósperos económicamente son Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Coahuila, Sonora, Chihuahua y Puebla, los cuales en su conjunto representan dos terceras partes del producto interno bruto (PIB) nacional. Aunque México tiene un sistema federal menos descentralizado que Estados Unidos y Canadá.

Es importante dilucidar que cuando hacemos referencia a lo largo de esta obra a los gobiernos subnacionales nos referimos a los estatales; de manera particular, en los tres países de América del Norte, hablamos de los cincuenta estados de la Unión Americana; de las diez provincias y tres territorios de Canadá, y de las treinta y dos entidades federativas de México. Aunque también a los municipios se les considera gobiernos subnacionales, este libro no se enfoca de manera preponderante en ese nivel de gobierno.

América del Norte como región

La integración económica, comercial y productiva se acrecentó entre los tres países de América del Norte a partir de la firma del TLCAN en 1994. Desde entonces, las relaciones comerciales entre los miembros se han expandido, y además se han creado cadenas de suministro integradas. Los países participantes en este acuerdo producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global. El comercio en la región casi se ha triplicado con el TLCAN, mientras que la inversión extranjera en México se ha multiplicado por seis. La relación comercial de Estados Unidos con Canadá y con México representa el doble de su comercio con China, y es diez veces mayor que con Reino Unido. Los otros dos países compran más de un tercio de las exportaciones totales de bienes y mercancías de Estados Unidos.

Algunos autores han resaltado que la integración en América del Norte ha sido limitada. Por ejemplo, Leonardo Curzio (2004) observa que, en contraste con la Unión Europea, el TLCAN representa un esfuerzo menos ambicioso, y sólo establece un mercado común para bienes y servicios, con poca

atención o interés por desarrollar una política continental con dimensiones amplias. Curzio advierte que mientras en Europa se trazan objetivos de largo plazo, la región norteamericana, en contraste, no pasa de ser, desde el punto de vista institucional, una zona de libre comercio y el espacio de algunos temas de seguridad compartida, como el combate al narcotráfico y la seguridad de las fronteras para la lucha contra el terrorismo.

Cuando aludimos a América del Norte nos referimos a los tres países que componen la región; sin embargo, a pesar del avance en la integración económica, comercial y productiva, y de que existen fuertes vínculos sociales (por ejemplo, Estados Unidos concentra una población de más de treinta y tres millones de personas de origen mexicano; y existe una profunda integración cultural, social y económica en las regiones fronterizas), no se ha avanzado hacia una integración mayor desde la perspectiva institucional, ya que han quedado pendientes los temas migratorio y de seguridad, principalmente entre Estados Unidos y México, los cuales todavía generan fricciones entre ambos países.

Para Stephen Clarkson, es posible considerar a la integración de América del Norte, promovida por el TLCAN, como un proceso que puede explicarse en parte “como un fenómeno económico y tecnológico en el que las empresas eludieron el alcance regulador de los Estados-nación en la medida en que fueron expandiendo su producción y distribución a escala regional” (Clarkson, 2009: 87), aunque el acuerdo comercial tiene un nivel reducido de institucionalización. Este autor cuestiona el hecho de que México, Estados Unidos y Canadá conformen una región y subraya diversas características de la integración norteamericana que ponen en evidencia sus debilidades, por ejemplo:

- *Limitaciones institucionales.* En relación con otras regiones, si la comparamos con la Unión Europea (UE), América del Norte es una versión institucionalmente más reducida, debido a su muy escaso número de miembros (sólo tres frente a los veintisiete que integran la UE).
- *Francoasimetrías.* Estados Unidos no sólo es mucho más poderoso que sus vecinos del norte y del sur, sino que es un Estado hegemónico a nivel global.
- *La naturaleza desigual de sus dos relaciones bilaterales.* Canadá, un país desarrollado, ha gozado desde hace mucho de una relación relativamente fácil y hasta acogedora con Washington, mientras que México,

una nación mucho más pobre y más poblada, ha tenido casi siempre que vivir una relación tensa y sumamente conflictiva con Estados Unidos.

El autor concluye que “la visión estrecha y neoconservadora que engendró el TLCAN para acelerar la integración del mercado en el continente, sin crear ninguna capacidad institucional para manejar las repercusiones sociales, ambientales o políticas resultantes, deja a América del Norte, para bien o para mal, a merced del proceso político doméstico de Washington” (Clarkson, 2009: 87-88).

Si consideramos lo anterior, podemos afirmar que la creciente integración económica entre Estados Unidos, Canadá y México no ha avanzado en otras formas de unidad política e institucional desde el plano nacional. Sin embargo, paradójicamente, ha facilitado otras formas de vinculación a través de las acciones de los gobiernos subnacionales. Además, los problemas globales con repercusiones locales no han sido afrontados de manera exitosa por los gobiernos nacionales, lo cual ha creado espacios para que los subestatales formulen alternativas, propuestas y esquemas de cooperación por medio de redes de carácter transnacional.

Se puede concebir a América del Norte como una región policéntrica, debido a que la gobernanza se genera en varios niveles: en los ámbitos subnacional, nacional y supranacional, y comprende una significativa variedad de actores estatales y no estatales.

Una vez que hemos advertido las limitaciones y paradojas de América del Norte como región, en los siguientes apartados nos enfocaremos en los factores determinantes de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales en particular de las provincias canadienses.

Globalización

Desde finales del siglo xx, la globalización se ha convertido en un paradigma que afecta amplias esferas de la vida social y económica. El proceso globalizador emerge como el factor ubicuo que explica diversos fenómenos. Sin embargo, hace falta desagregar sus fundamentos esenciales y específicos, así como observar de qué manera puede ayudar a explicar cierto tipo de manifestaciones en apariencia distantes. En este sentido, este apartado se enfoca en

diversos aspectos inherentes al proceso de globalización, que han desatado otras fuerzas, las cuales, a su vez, influyen y determinan, en cierta medida, el involucramiento de los gobiernos subnacionales en las actividades internacionales.

El término globalización se utiliza principalmente para definir la creciente interconexión entre los países, alentada por los avances e innovaciones en la tecnología y en las telecomunicaciones. Este proceso no sólo ha facilitado el progreso del libre comercio, la integración económica y la financiera, sino que también ha estimulado la transnacionalización de la producción, y la cada vez mayor preponderancia de las corporaciones transnacionales.

En este sentido, el análisis de la globalización considera varias perspectivas. En primer lugar, se la concibe como un proceso de integración económica mundial, a través del comercio, la producción, las inversiones y los flujos financieros, que ha llevado a los países a la búsqueda y atracción de inversión extranjera, y a las empresas transnacionales a la deslocalización de algunas fases del proceso productivo, como aspecto medular del modelo de producción y desarrollo económico. En segundo lugar, se considera un proceso que ha debilitado o fragmentado el poder del Estado, en particular el de los gobiernos centrales, y al mismo tiempo ha generado diversos polos o centros de poder que compiten entre sí en un entorno complejo e incierto que deriva en formas variadas de gobernanza. Es decir, la dinámica globalizadora ha creado nuevos centros de poder, algunos de los cuales han formado redes de interacción. Si bien el Estado no se ha extinguido como resultado de estos procesos, como algunos señalan, sí se ha debilitado, perdiendo poder e influencia, lo que ha ocasionado el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional. La globalización ha erosionado el poder del Estado-nación, redefinido su rol tradicional y creado nuevos centros de poder en el sistema internacional.

Considerando lo anterior, se analiza a la globalización como un proceso de integración, pero al mismo tiempo como una fuerza desintegradora. Es decir, ha propiciado una nueva forma de gobernanza en la que los actores locales han recuperado poder e influencia ante la fragmentación del poder del Estado-nación.

En este contexto, los estados subnacionales, las provincias y las regiones se han visto obligados a competir en busca de la atracción de inversión extranjera, y al mismo tiempo a formar parte de cadenas productivas (de valor) transnacionales de diversos sectores industriales para estar en condiciones de competir en los mercados internacionales.

En este entorno dual de la globalización, tanto como un proceso de integración económica como uno que propicia la fragmentación del poder del Estado, los gobiernos subnacionales han ampliado sus actividades más allá de las fronteras nacionales con diversos motivos, entre otros, los de captar inversión extranjera, así como promover sus exportaciones de productos locales y atraer turismo (Fry, 2005; Pierre, 2013; Keating, 1999). Además, muchos de los problemas globales con repercusiones locales no los han enfrentado exitosamente los gobiernos nacionales, originándose espacios para que los de nivel subestatal formulen alternativas, propuestas y esquemas de cooperación, a través de sus redes de carácter transnacional.

Países que han incursionado en la globalización han atestado una fragmentación del poder que ejercían décadas atrás; en particular sobre el control de las políticas económicas y sociales, ya que el modelo de producción nacional se ha vinculado con el de otros países, transformándose en uno transnacional. Es decir, como resultado de la globalización, el Estado ya no puede decidir aisladamente sobre diversas políticas públicas, ni tampoco proteger a los estados federados de las condiciones externas. En esta circunstancia, las provincias y estados subnacionales han tomado la iniciativa de emprender actividades internacionales.

Las razones de la internacionalización subnacional también están vinculadas con cuestiones culturales, identitarias y soberanistas, en especial en los Estados federales multinacionales (Giddens, 2002; Paquin y Lachappelle, 2005b; Nossal, Roussel y Paquin, 2015; Lecours y Moreno, 2001). Ejemplo de lo anterior serían los casos de internacionalización de Quebec (Canadá); Flandes (Bélgica) y Cataluña (España), entre otros. Además, los estados subnacionales fronterizos se han agrupado con sus contrapartes en países vecinos, en reuniones, foros y conferencias permanentes, para afrontar problemas en común; en estos casos, la frontera, más que ser un punto de división geográfica, se convierte en un factor que reúne a la mayoría de los gobiernos estatales fronterizos de países contiguos para organizarse en alianzas casi permanentes o institucionales, en las que se discuten los problemas que atañen particularmente a la región.

Algunos académicos argumentan que mientras la globalización neoliberal y las instituciones supranacionales han avanzado y son en la actualidad más relevantes, el Estado-nación ha perdido terreno (Ohmae y Officer, 1997; Khan,

1996), al grado de la extinción.⁴ David Held y su grupo de investigadores han propuesto tres enfoques que protagonizan el debate sobre la globalización desde los años noventa del siglo xx (Jones, 2006: 6-7):⁵

- a) *Hiperglobalistas*. Consideran a la globalización como el concepto clave que define una nueva época en la historia de la humanidad. Desde este enfoque, uno de los cambios más importantes ha sido la pérdida de relevancia de los Estados-nación. Muchos hiperglobalistas los consideran un anacronismo. Asimismo, argumentan el surgimiento de un mundo sin fronteras, en el cual la actividad económica se desnacionaliza y surgen nuevos patrones de ganadores y perdedores.
- b) *Escépticos*. Este enfoque también se concentra en el ámbito económico, ya que se deriva de un análisis de política económica, de datos macroeconómicos sobre flujos de comercio, inversión extranjera y otros aspectos financieros. Su argumento clave consiste en que es falso que los niveles recientes de interdependencia económica no tengan precedentes en la historia reciente. De hecho, de acuerdo con sus interpretaciones de datos de comercio, la economía mundial estaba considerablemente menos integrada a finales del siglo xx, en comparación con finales del xix. También se contraponen al argumento de que los Estado-nación se han vuelto obsoletos. Además, consideran que más que globalización lo que ha ocurrido es una regionalización, pues destacan el desarrollo y la intensa interconexión económica que se produce dentro de los bloques comerciales regionales, como la Unión Europea, el TLCAN y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).
- c) *Transformacionalistas*. Se trata de un enfoque adoptado por David Held y coautores a finales del siglo pasado. La esencia de su tesis es que, en el siglo xxi, la globalización es una fuerza central impulsora detrás de los rápidos cambios económicos, políticos y sociales que están reconfigurando las sociedades modernas y el orden mundial. Al tiempo que reconocen las contribuciones de los escépticos, también sugieren que, en general, los procesos de la globalización históricamente no tienen pre-

⁴ Algunos de los investigadores que consideran que el Estado-nación va a desaparecer como resultado de la globalización son K. Ohmae y L. H. Officer (1997) y L. A. Khan (1996).

⁵ Además de Jones (2006), para el debate sobre la globalización puede consultarse a Hirst, Thompson y Bromley (2015); Held y McGrew (2000); McGrew y Held (2002) y Held (2004).

cedentes y que son una poderosa fuerza transformadora; una que representa un enorme sacudimiento para las sociedades, la economía y la gobernanza.

Respecto de los tres enfoques descritos, las ideas y argumentos que exponemos en este trabajo coinciden con los postulados de los transformacionistas; es decir, se reconoce que efectivamente el Estado-nación ha perdido relevancia, poder e influencia, pero también que continúa siendo un actor predominante en las relaciones internacionales. Asimismo, se considera a la globalización como una fuerza central que impulsa cambios económicos, políticos y sociales de gran trascendencia.

En este sentido, algunos observan no sólo que el Estado-nación ha visto disminuido su poder e influencia en un entorno de globalización, sino que también destacan que dicho poder se ha fragmentado en diversos polos, entre ellos las empresas multinacionales y los organismos internacionales. Además, es pertinente observar la consolidación de otros actores en el interior de los Estados, entre los que destacan los gobiernos subnacionales y los locales, los movimientos sociales y las organizaciones civiles (Rosenau, 2002; Held, 2004).

Anthony Giddens (2002) subraya que la globalización representa una serie de procesos que operan de manera contradictoria. En este sentido, no sólo traspasa parte del poder de los países a la arena mundial (las naciones pierden algo de su fuerza económica), sino que también tiene el efecto contrario, pues traslada ese poder a los ámbitos locales: “La globalización no sólo fluye hacia arriba, sino también hacia abajo, creando nuevas presiones para la autonomía local”, observa Giddens (2002: 8-9). Asimismo, Daniel Bell destaca que “la nación se hace no sólo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños” (Bell, citado por Giddens, 2002: 25).

Las aseveraciones de Giddens cobran relevancia en la actualidad, sobre todo si tomamos en cuenta el panorama global vigente, caracterizado por la expansión de las actividades de los gobiernos subnacionales en la esfera internacional. En las últimas tres o cuatro décadas hemos atestiguado una mayor presencia de los gobiernos subnacionales en actividades externas, en especial en aquellos países que decidieron insertarse en la globalización económica, y que forman parte de bloques comerciales y otras formas de inte-

gración; pero también lo observamos en diversas naciones que se acomodan dentro de un solo Estado; tales “naciones sin Estado” (Lecours, 2001) persiguen el reconocimiento a su especificidad cultural, y al no lograrlo en el entorno nacional lo buscan en la esfera internacional.

Por otra parte, Giddens (2002: 26) destaca que la globalización ha facilitado el resurgimiento de identidades culturales locales en diferentes partes del mundo. Por ejemplo, a partir de la profundización del impulso globalizador, Escocia exige más autonomía en Reino Unido, y también en Quebec se ha presentado un fuerte movimiento separatista; la respuesta a estos procesos no se explica sólo desde la cuestión cultural, sino que más bien “los nacionalismos locales brotan como respuesta a tendencias globalizadoras, en la medida en que el peso de los Estados-nación más antiguos disminuye” (Giddens, 2002: 9). Es decir, la variable cultural no ha sido la más significativa para explicar el activismo internacional de los gobiernos subnacionales, sino que, más bien, estos colectivos locales, caracterizados por una fuerte identificación cultural, han tomado ventaja de la fragmentación del poder del Estado en un entorno de globalización económica.

Por otra parte, la globalización no conduce al “fin de la política” (Hirst, Thompson y Bromley, 2015). Sin embargo, lo que sí se ha presentado es un aumento tanto en los temas políticos transfronterizos como en los problemas que erosionan la distinción entre asuntos domésticos e internacionales (internos/externos). Uno de sus resultados más visibles es la superposición de intereses en cuestiones como el medio ambiente, la salud, los derechos humanos, el comercio y las finanzas. Por lo tanto, surge una necesidad de coordinación y de control transfronterizo. Además, en ciertas regiones existen múltiples centros de poder y también aparecen, tanto estructuras de autoridad que se superponen (un estado de cosas en el que las fortunas de las diferentes comunidades políticas están unidas entre sí) como estructuras de autoridad divididas (Göksel, 2004).

Anthony McGrew (2004) se refiere al cambio de poder del gobierno nacional a la gobernanza global. Destaca que, como resultado de la globalización, en los últimos años se ha producido una expansión sustancial en el rol de los gobiernos locales y las autoridades subestatales en la escena global, los cuales buscan promover los intereses culturales, económicos y políticos de sus representados en la localidad. En la medida en que la competencia global para atraer inversión extranjera se ha intensificado, las ciudades, regiones y

autoridades subnacionales han llegado a ser cada vez más activas en los niveles global y regional. Este activismo se lleva a cabo de diversas formas: establecimiento de misiones en el extranjero y representación en foros mundiales y regionales clave para la creación de organismos formales, como la Unión Internacional de Autoridades Locales.

A través de tales mecanismos, los gobiernos subestatales pueden tomar iniciativas de políticas públicas relevantes, las cuales en muchos casos evaden incluso a su propio gobierno central. También proporcionan un marco dentro del cual se pueden perseguir iniciativas de colaboración para hacer frente a problemas comunes o compartidos, desde el tráfico de drogas ilegales a la contaminación del medio ambiente (McGrew, 2004).

En este mismo orden de ideas, Manuel Castells (2002) explica que, en la era de la globalización, los gobiernos locales emergen como factores institucionales flexibles, capaces de reaccionar y adaptarse con mayor rapidez a las tendencias mundiales. De hecho, las dinámicas globalizadoras no los eliminan; más bien, refuerzan su función y capacidad para acercarse más a las necesidades de su comunidad. Además, Castells identifica un Estado-red, en el cual el Estado-nación no desaparece, sino que, por el contrario, se integra a las instituciones supranacionales, que se componen de Estados-nación, instituciones internacionales, gobiernos regionales y locales y organizaciones no gubernamentales (que representan a los ciudadanos). En esta particular configuración en red, el Estado-red se convierte en la institución que realmente administra las ciudades y regiones de nuestro entorno. En este sentido, las autoridades locales se convierten en un nodo de la cadena de representación y gestión institucional.

De la misma manera, Michael Mann (2002) se cuestiona en qué medida está transformándose el Estado-nación, y en cuál está declinando, o incluso si se encuentra todavía en crecimiento. El autor percibe una erosión del poder del Estado-nación, por lo que señala cinco redes socioespaciales⁶ de

⁶ Por ejemplo, el autor destaca las siguientes redes: 1) *redes locales*, las cuales se refieren a las redes subnacionales de interacción; 2) *redes nacionales*, estructuradas o (más neutralmente) obligadas legalmente por el Estado-nación; 3) *redes internacionales*, es decir, las relaciones entre las redes nacionalmente constituidas. Más obviamente, éstas incluyen la “geopolítica dura” de las relaciones interestatales, que se concentran en la guerra, la paz y las alianzas; 4) *redes transnacionales*, que atraviesan las fronteras nacionales. Éstas podrían ser no muy extensas: tal vez una secta religiosa organizada a través de dos países vecinos, o podrían ser de alcance continental, e incluso mundial; 5) *redes globales*, que cubren el mundo como un todo o, tal vez, de manera más

interacción social en el mundo actual, entre las que destacan las redes subnacionales de interacción, donde se toman decisiones importantes; además, un número significativo y diverso de actores participa en su diseño e instrumentación en diferentes niveles de gobernanza.

En concordancia con lo anterior, Scholte (2005: 202) advierte que la globalización ha fomentado la dispersión de la gobernanza del sector público en tres formas principales:

- En primer lugar, el rápido crecimiento contemporáneo de las relaciones globales (y sobre todo supraterritoriales) ha ocasionado que la regulación estatal basada en los países sea poco efectiva. Otras instituciones de nivel municipal, provincial, macrorregional y transnacional han ocupado los vacíos resultantes en la gobernanza efectiva.
- Segundo, la globalización ha implicado una serie de problemas (de salud a nivel mundial, los cambios ambientales globales, etc.), en los que los organismos subestatales y supraestatales pueden tener una ventaja comparativa sobre los Estados nacionales, o al menos desempeñar un rol complementario importante.
- En tercer sitio, el crecimiento de las comunicaciones mundiales; la organización transnacional; los viajes; las finanzas y la conciencia globales y el derecho internacional, han proporcionado a las autoridades subestatales y supraestatales la infraestructura y los modos de pensar para sostener sus operaciones, incluyendo muchas actividades que ignoran o evitan a los Estados nacionales.

Por otra parte, un estudio reciente de la Unión Europea establece que el poder ya no está centralizado en las estructuras burocráticas de los Estados soberanos. Las decisiones que repercuten en la vida diaria de los ciudadanos, como la producción y distribución de bienes públicos, se sitúan cada vez más fuera del ámbito de los gobiernos o Estados que actúan en solitario. De esta manera, se están delegando (de manera formal o informal) dimensiones funda-

realista, cubren la mayor parte. Hay que distinguir, sin embargo, entre las redes que influyen de forma universalista o de manera particularista en todo el mundo. El movimiento feminista puede extenderse a casi todos los países, pero regularmente sólo entre determinados grupos reducidos (Mann, 2002).

mentales del poder de los Estados o gobiernos centrales a actores y redes no estatales, autoridades locales (en especial las ciudades) y agentes privados.⁷

En este contexto, surgen entre los distintos niveles de gobierno lo que Scholte llamó relaciones policéntricas, es decir, aquellas que se dan entre diversos centros de poder y toma de decisiones (Scholte, 2005: 186). En este sentido, para comprender con más exactitud las dinámicas contemporáneas es necesario analizar el papel que desempeñan no sólo los Estados-nación, sino también los gobiernos subnacionales y los bloques regionales, así como las organizaciones no gubernamentales y los actores privados, como las empresas transnacionales.

De acuerdo con Scholte (2005: 186), la gobernanza involucra regímenes supraestatales (regionales y transnacionales) que operan con cierta autonomía del Estado. Además, muchos gobiernos subestatales (municipales y provinciales) se involucran directamente con esferas más allá del ámbito nacional. En otras palabras, la gobernanza en el mundo globalizado del siglo XXI ha producido indistintamente un ámbito internacional entrelazado y multinivel. La regulación ocurre a través de conexiones entre los espacios globales, regionales, nacionales, provinciales y municipales. Ningún nivel predomina sobre los otros, como ocurría con la primacía del Estado sobre las esferas subestatales en circunstancias territoriales. De esta manera, la sociedad en el mundo globalizado está regulada de una forma policéntrica, en la cual la gobernanza tiende a ser difusa, pues emana de múltiples puntos al mismo tiempo, con centros y líneas de autoridad que no son siempre claros (Scholte, 2005).

La dispersión de la gobernanza no sólo ocurre desde lo local a lo global, sino que también se da a través de mecanismos regulatorios en espacios privados, que actúan junto con los del sector público. Aunque esta gobernanza privada ha dependido generalmente del apoyo, o al menos la tolerancia, de las agencias gubernamentales, también ha mantenido autonomía sustancial respecto del Estado. Esta situación de “multicapas” y gobernanza difusa podría denominarse “policentrismo”, para denotar su característica distintiva de emanar de múltiples puntos al mismo tiempo (Scholte, 2005: 186).

América del Norte puede concebirse como una región policéntrica, debido a que la gobernanza se genera en varios niveles: en los ámbitos subnacio-

⁷ Este estudio señala que los dos motores de esta tendencia son la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, por un lado, y las evoluciones demográficas, en especial la urbanización, por el otro (Unión Europea, 2013).

nal, nacional y supranacional, y comprende una variedad de actores estatales y no estatales. Como sabemos, el TLCAN agrupa a México, Estados Unidos y Canadá en un área común de libre comercio desde 1994. Al mismo tiempo, cada uno de estos países cuenta con sistemas políticos democráticos y federales de gobierno, donde, en mayor o menor medida, existe un cierto grado de autonomía de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno central, lo que les permite realizar diversas actividades que trascienden las fronteras nacionales y vincularse con sus contrapartes en la región.

Resulta evidente que la globalización ha creado una economía y una sociedad mundiales más interconectadas, lo cual ha propiciado la erosión del poder de los Estados-nación para conducir sus economías, así como el surgimiento de nuevas formas y agencias de gobernanza global. En este contexto, Gamble (2014) identifica cuatro diferentes escenarios prospectivos del orden mundial:

- a) *Un mundo sin fronteras*. Una economía global cosmopolita, en la cual los Estados se debilitan y una gobernanza global benigna se instituye a través de los mercados y la democracia.
- b) *Bloques regionales*. División del mundo en esferas proteccionistas de influencia y civilizaciones rivales controladas por unas cuantas grandes potencias.
- c) *Imperio americano*. Un mundo dominado por Estados Unidos de manera unilateral.
- d) *Nuevo medievalismo*. Un mundo en el que no hay una sola fuente de legitimidad, sino una serie compleja de niveles, redes y jurisdicciones que configuran la gobernanza y las identidades.

Gamble subraya que las tres primeras opciones parecen inadecuadas desde distintas perspectivas para capturar las implicaciones de la globalización y la regionalización en el cambiante orden mundial. Por lo anterior, el enfoque alternativo es el “nuevo medievalismo”, término empleado por primera vez por Hedley Bull (1977). El nuevo medievalismo es considerado como una metáfora que subraya algunas similitudes entre acontecimientos contemporáneos y ciertas características del sistema político medieval en Europa.⁸

⁸ Hedley Bull identificó cinco tendencias principales que soportan la idea de un nuevo medievalismo, las cuales han cobrado importancia. Aunque Bull se mostró escéptico respecto de que

La sociedad internacional de la Europa medieval era una mezcla compleja de estructuras supranacionales, transnacionales, nacionales y subnacionales, todas las cuales reclamaban diversos derechos y privilegios (Armstrong, 2001). El aspecto fundamental del medievalismo antiguo en Europa era que no había un gobernante con autoridad suprema sobre un territorio o una población en particular. La autoridad política se organizaba a través de elaboradas jerarquías y relaciones interconectadas que promovían la estabilidad, porque la soberanía estaba distribuida, no concentrada, con las funciones del Estado divididas y asignadas a diferentes niveles y localidades; todo esto hizo que el centro fuera extremadamente débil (Gamble, 2014).

El nuevo medievalismo se enfoca en las implicaciones del evidente debilitamiento de los Estados-nación en los últimos veinticinco años, periodo en el cual las fronteras se han hecho más difusas y la fuente de autoridad menos perceptible. Los Estados-nación se vieron obligados a compartir su autoridad con otros actores, y su capacidad para comandar la lealtad exclusiva de sus ciudadanos en algunas áreas ha disminuido (Gamble, 2014). Las ciudades son una vez más centros significativos de interacción e intercambio globales. Las provincias y regiones subnacionales obtienen autonomía, al tiempo que los Estados pierden eficiencia. Las macrorregiones asumen cada día algunas de las responsabilidades que solían desempeñar los Estados-nación (Gamble, 2014).

Si consideramos lo anterior, nos encontramos ante un sistema internacional con una multitud de actores; los Estados-nación ya no son los predominantes dentro de las relaciones internacionales, y el sistema se ha tornado cada vez más denso por su gran variedad de participantes (locales, subnacionales, nacionales, supranacionales, públicos y privados, entre otros) que compiten entre sí por la toma de decisiones, pero que también forman redes de interacción que crean espacios de gobernanza.

En este escenario, los gobiernos subnacionales se han convertido en una de las fuerzas más relevantes en las gobernanzas global y regional, lo cual se

cualquiera de estas tendencias podría llevar a cambios permanentes en el sistema estatal internacional, la metáfora del nuevo medievalismo ha demostrado ser poderosa y su relevancia ha aumentado en los últimos años (Gamble, 2014). Sin embargo, aunque el autor destaca el surgimiento del “nuevo medievalismo”, en el cual una serie de organizaciones subnacionales e internacionales disputan la autoridad con el Estado, no considera que el Estado-nación esté a punto de ser reemplazado por el desarrollo de una sociedad global (Armstrong, 2001).

manifiesta en diversas formas de interacción, principalmente mediante la formulación de políticas públicas, acuerdos interinstitucionales y otras modalidades de cooperación para hacerle frente a problemas comunes e intereses compartidos.

Gobernanza

Como ha quedado claro en los apartados previos, la erosión del poder del Estado-nación ha creado nuevos centros de poder, originándose una nueva forma de gobernanza, en la cual el Estado-nación es un actor más en el sistema internacional, junto a otros con los que comparte la toma de decisiones, que se cristalizan en acuerdos y políticas públicas; entre todos estos nuevos actores destaca el rol de los gobiernos subnacionales.

Se puede definir a la gobernanza como “la suma de regulaciones generadas por actores, procesos, así como estructuras, que está justificada con referencia a un problema público” (Zürn, Wälti y Enderlein, 2010: 2). Para Zürn y colaboradores, la gobernanza involucra a los actores y los procesos que forman un curso de acción, incluyendo las negociaciones políticas, la construcción de coaliciones, el cabildeo (*lobbying*), la persuasión y las amenazas que acompañan la formulación e implantación de políticas públicas. Por otra parte, la investigación sobre gobernanza multinivel ha traído consigo un renovado interés en las unidades subnacionales, los departamentos y las áreas urbanas. Los niveles subnacionales se visualizan como acuerdos “policéntricos” de gobernanza o como jurisdicciones funcionales competentes y superpuestas que juegan un rol importante dentro de un contexto multinivel (Zürn, Wälti y Enderlein, 2010: 7).

Aunque no existe una definición exacta, en términos generales la gobernanza se refiere a las diversas formas a través de las cuales se coordina la vida social. Por tanto, es un proceso (o más bien un complejo de procesos); sus modos principales incluyen mercados, jerarquías y redes. En ella se advierte una distinción poco clara entre el Estado y la sociedad (organizaciones e instituciones privadas trabajan conjuntamente con las públicas) y la participación de diversos niveles y capas (potencialmente locales, provinciales, nacionales, regionales y globales). Los procesos a través de los cuales se coordinan los asuntos internacionales son cada vez más identificados como “gobernanza global” (Heywood, 2010).

Algunos autores han advertido que el gobierno nacional cada vez está más limitado por un sistema multinivel de gobernanza —local, nacional, regional y global—, que difícilmente puede monitorear, ya no se diga controlar. Por ejemplo, Rosenau (2002) observa que los problemas globales se gobiernan a través de un sistema bifurcado, en el cual existen dos mundos de la política global: el primero, un sistema interestatal de Estados y sus gobiernos nacionales que ha dominado por mucho tiempo el curso de los acontecimientos, y el segundo, un sistema multicéntrico de diversos tipos de colectividades que ha surgido recientemente como una fuente opuesta de autoridad, con actores que algunas veces cooperan y otras compiten, pero que interactúan continuamente con el sistema Estado-centrista (Rosenau, 2002: 225). Visto en el contexto de proliferación de centros de autoridad, la era global es, por tanto, espesa, y está caracterizada, como se ha dicho, por una gran variedad de actores, grandes y pequeños, formales e informales, económicos y sociales, políticos y culturales, nacionales y transnacionales, internacionales y subnacionales, agresivos y pacíficos, liberales y autoritarios, los cuales colectivamente forman un sistema altamente complejo de gobernanza global (Rosenau, 2002).

En suma, una serie de dinámicas ha aumentado significativamente los intercambios transnacionales y ha hecho cada vez más porosas las fronteras entre lo doméstico y lo externo, observa Rosenau. Con el colapso del tiempo y la distancia, las organizaciones subnacionales y los gobiernos que una vez operaron dentro de los confines de las fronteras nacionales están ahora conectados inextricablemente con partes remotas del mundo, de tal manera que las jurisdicciones legales y geográficas donde están localizados pesan cada vez menos. Lo que importa, en su lugar, son las esferas de autoridad a las cuales sus miembros son receptivos (Rosenau, 2002: 227).

Es decir, se ha dado una fragmentación del Estado-nación, con una tendencia descentralizadora que le confiere mayor influencia y poder a los gobiernos subnacionales para operar tanto en las esferas nacionales como en las transnacionales. Para comprender la creciente actividad de las relaciones internacionales desplegadas por los actores subestatales, es pertinente advertir que el Estado-nación ha sufrido una reestructuración dentro de un contexto de globalización económica y democratización política.

De esta forma, Rosenau considera que los gobiernos nacionales se vuelven cada vez más débiles y, en consecuencia, menos relevantes para el desarrollo de los acontecimientos, porque la globalización genera nuevas fuentes de au-

toridad (FDA), debido a las cuales los gobiernos sólo pueden desempeñar roles limitados. Este autor advierte que las nuevas FDA están marcadas por una creciente diferenciación estructural; es decir, por restricciones ampliamente incrustadas y descentralizadas, que han diversificado la autoridad entre numerosos actores y, por ende, han reducido el control que los gobiernos nacionales pueden ejercer. Estos gobiernos no están excluidos de las FDA, pero no son necesariamente los actores centrales (Rosenau, 2006: 29).

De acuerdo con Rosenau, el mundo Estado-centrista ya no es el predominante. En estas condiciones, “un complejo mundo multicéntrico de diversos actores, relativamente autónomos, ha surgido, repleto de estructuras, procesos y reglas de decisión propias”. Los protagonistas no soberanos del mundo multicéntrico, identificados por Rosenau, incluyen las corporaciones multinacionales, las minorías étnicas, los gobiernos subnacionales y las burocracias, sociedades profesionales, partidos políticos, organizaciones transnacionales, entre otros. Individualmente, y algunas veces de manera conjunta, todos ellos compiten, entran en conflicto, cooperan o, de igual manera, interactúan con los actores soberanos del mundo Estado-centrista (Rosenau, 2006: 41).

De acuerdo con lo anterior, las fuentes de autoridad del mundo multicéntrico advertido por Rosenau comprenden a los gobiernos subnacionales, entre otros participantes, los cuales se convierten en centros de poder y autoridad de diversas formas. Los postulados de Rosenau se confirman y corroboran, tomando en cuenta las tendencias recientes en la reconfiguración de los actores de las relaciones internacionales, en las que los gobiernos subnacionales se han convertido cada vez más en centros de poder y han emergido y se han consolidado, al tiempo que el Estado-nación pierde poder e influencia.

A partir de las ideas de Rosenau podemos afirmar que, a diferencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores de la sociedad civil, los gobiernos de las provincias de Canadá disfrutaban de un acceso privilegiado a las redes diplomáticas, las organizaciones internacionales y los foros de negociación disponibles para el gobierno federal en Ottawa. Es común para los funcionarios de las provincias participar en la redacción de los acuerdos internacionales cuando el tema en cuestión recae dentro de la jurisdicción de sus entidades. Por otra parte, las provincias canadienses también disfrutaban de un estatus “libre de soberanía” en la política internacional. Debido a que no son reconocidas como actores soberanos por sí mismas, son capaces de actuar con mayor libertad que el gobierno federal. En este sentido, disfrutaban

de algunos de los beneficios de los integrantes de la sociedad civil (Nossal, Roussel y Paquin, 2015). De esta forma, los gobiernos no centrales pueden litigar sus intereses en cortes internacionales, como lo hizo Ontario con el caso de la “lluvia ácida”, ocasionada por las industrias estadounidenses, o Columbia Británica, durante las “guerras del salmón”: ambos gobiernos defendieron sus asuntos directamente ante un juez de Estados Unidos. Esta opción no habría sido posible para un gobierno nacional (Paquin, 2004, citado por Lequesne y Paquin, 2017).

Finalmente, podemos subrayar que la aplicación de políticas neoliberales ha erosionado el poder del Estado, lo cual ha originado nuevas formas de gobernanza con la participación de distintos actores públicos y privados, y también subnacionales, nacionales y transnacionales; es decir, la gobernanza puede concebirse como una nueva forma de llegar a acuerdos y de solucionar los problemas que antes recaían en las estructuras gubernamentales del Estado. En otras palabras, la gobernanza moderna es consustancial al régimen político-económico moldeado por la globalización neoliberal.

El impacto en los gobiernos subnacionales

La globalización económica y la gobernanza han reconfigurado el rol de los gobiernos subnacionales de diversas formas. Por ejemplo, John Pierre (2013: 17) se pregunta en qué medida la globalización ha impactado en las relaciones entre los gobiernos centrales, regionales y locales. Asimismo, se cuestiona lo siguiente: ¿por qué el estudio de los gobiernos subnacionales es relevante para el análisis de la globalización y la gobernanza doméstica? Pierre observa que durante los ochenta y noventa del siglo xx, el proceso globalizador, junto con un régimen neoliberal que propició un desarrollo económico desigual entre las ciudades y regiones, representó un desafío significativo para los gobiernos subnacionales. Este autor subraya que la globalización ha evolucionado y su impacto en los estados, regiones y ciudades es cada vez más articulado; dicho impacto ha sido más fuerte y directo en las economías y las instituciones subnacionales que en las nacionales.

Además, resalta Pierre, la globalización y la internacionalización han coincidido con (y frecuentemente propiciado), procesos importantes de cambio institucional interno. Las políticas económicas del Estado en las democra-

cias occidentales avanzadas enfatizaron, desde los ochenta y noventa, objetivos neoliberales; por ejemplo, la reducción de impuestos, la desregulación y los recortes en el sector público. Estas políticas tienden a dejar a las ciudades y a las regiones menos protegidas contra las presiones económicas y políticas internacionales, en contraste con el tipo de políticas públicas que prevalecía anteriormente; por ejemplo, mayores impuestos, mayor regulación, un sector público más interventor y con mayores recursos. En este mismo sentido, los subsidios del gobierno central a los gobiernos subnacionales solían ser más constantes y generosos. Estos estímulos tenían como finalidad compensar a las ciudades y regiones para la implementación de políticas públicas nacionales.

Pierre advierte que el efecto combinado de las políticas neoliberales del gobierno central y la reducción de los subsidios a los gobiernos subnacionales ha llevado a que muchas ciudades y regiones exploren otras fuentes de ingresos y de desarrollo económico, incluyendo las redes en el extranjero. Para este autor, la era de la globalización ha propiciado una reestructuración institucional, propiciándose procesos como la internacionalización subnacional, así como la emergencia de acuerdos de gobernanza regionales o transnacionales. Asimismo, señala que la internacionalización subnacional está claramente vinculada con la globalización, lo que incentiva a las ciudades y regiones a buscar alianzas estratégicas en el extranjero, e indirectamente, a través de la política neoliberal, estimula la competencia entre ellas.

En este mismo sentido coincide Sarquís (2015), quien indica que el resultado inevitable de la aplicación del programa neoliberal fue un creciente debilitamiento de las estructuras estatales clásicas y un acotamiento del principio de la soberanía. Las políticas neoliberales activaron un “mecanismo de desagregación de las instancias estatales, es decir, de fragmentación de los elementos de poder del Estado”, lo cual “dio paso a un progresivo fortalecimiento de la sociedad civil”, en cuyo escenario “los actores subestatales [...] no sólo empezaron a proliferar, sino de hecho a ganar cuotas de poder reales [...] en detrimento del poder estatal soberano, cada vez más mermado en varias partes del mundo”. Asimismo, Sarquís subraya que “el flujo de interacción entre un número creciente de actores no estatales ha rebasado [...] la capacidad de un aparato estatal debilitado por la acción de las políticas neoliberales para mantener el control monopólico, tanto del diseño como de la implementación de la política exterior” (Sarquís, 2015: 70-72).

En concordancia con lo anterior, Paquin y Lachapelle (2005a) advierten que la principal víctima de la globalización es el Estado-nación, cuya capacidad para regular la economía nacional se ha reducido significativamente. La relación entre el poder del Estado y el territorio es más compleja de lo que fue en el periodo del Estado-nación moderno. En este sentido, observan los autores, la autoridad se extiende cada vez más entre los diferentes actores, públicos y privados, en los escenarios internacional, nacional, regional y local. Ante este cambio, el Estado-nación empezó a redefinir su rol en relación con las fuerzas del mercado y con sus ciudadanos. Incluso, cambió su papel como regulador de la economía nacional, enfocándose en la competencia mundial.

La globalización está cambiando las reglas del juego para todos y esta situación crea espacios para nuevas estrategias, métodos de funcionamiento innovadores y novedosas posibilidades de gobernanza. En este sentido, resulta evidente que los efectos del proceso globalizador son el factor más importante que socava la capacidad del gobierno para responder a un número cada vez mayor de asuntos de política pública (Paquin y Lachapelle, 2005a; 2005b).

Kaiser (2005) advierte que, desde mediados de los ochenta del siglo xx, la globalización de los mercados y de las tecnologías se ha intensificado significativamente, al mismo tiempo que lo ha hecho el establecimiento o profundización de los distintos regímenes internacionales que promueven la integración económica a nivel multilateral o regional. Como resultado de estos sucesos, los actores subestatales —y especialmente los gobiernos subnacionales—, dentro de los países federales han redefinido su responsabilidad en la economía globalizada, para lo cual enfrentan tres retos emergentes:

- En primer lugar, ya que los acuerdos comerciales regionales o multilaterales establecen diversas normas que conciernen a las políticas subnacionales, los gobiernos de este nivel han solicitado nuevos procedimientos de coordinación de las políticas verticales, con el fin de participar en las medidas adoptadas por la administración nacional, que garanticen la conformidad con esos acuerdos comerciales.
- En segundo término, dado que la integración económica tiende a generar tanto oportunidades como problemas, especialmente para los estados fronterizos, las autoridades locales y regionales han intensifi-

cado la cooperación transfronteriza con las regiones o ciudades vecinas en el extranjero.

- En tercer sitio, en la medida en que las tendencias regionales, o incluso las locales, de especialización económica van adquiriendo relevancia en una economía globalizada, los actores subestatales se han involucrado en diversas estrategias para atraer recursos globalizados, tales como inversiones, conocimiento o personal calificado.

Michael Keating (1999) identifica los principales factores que determinan el involucramiento de los gobiernos regionales en la arena internacional; entre ellos destaca la globalización y el surgimiento de regímenes transnacionales, especialmente las zonas de libre comercio, las cuales han erosionado la distinción entre asuntos internos y externos y, por la misma razón, han transformado la división de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y los subnacionales. Keating sostiene que las características de la globalización, como la libre circulación de capitales y el aumento de las corporaciones multinacionales, han erosionado la capacidad de los Estados para manejar las economías nacionales, y de hecho han ocasionado que sea cada día más difícil pensar en economías nacionales, por lo menos del todo. Asimismo, este autor alude al hecho de que han surgido regímenes transnacionales en áreas como la defensa (Organización del Tratado del Atlántico Norte), el comercio (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea) y los derechos humanos (Convención Europea sobre Derechos Humanos), entre otras. Muchas de estas disposiciones afectan las áreas que son responsabilidad de los gobiernos subnacionales, o que tienen particular incidencia en territorios específicos, involucrando a las regiones en el panorama internacional (Keating, 1999).

Una serie de factores explican la intensificación o ampliación de los esfuerzos paradiplomáticos de Quebec, desde la década de los sesenta del siglo xx, y más tarde en los ochenta del siglo pasado. Paquin y Lachapelle (2005b: 77-82) identifican tres variables principales que dan cuenta de la expansión de la paradiplomacia: la primera, y más importante, es la crisis del Estado-nación y la globalización; la segunda es el nacionalismo, y los procesos de internacionalización constituyen la tercera variable. A continuación se describe brevemente cada una.

Globalización y paradiplomacia. Como lo hemos explicado, el advenimiento de la internacionalización de los estados subnacionales está vinculado, en parte, con la crisis del Estado-nación y con el proceso de globalización económica. La reorganización internacional en la esfera económica ha conducido a una nueva división internacional del trabajo: las disputas entre poderes soberanos por la adquisición de nuevos territorios han sido reemplazadas por la competencia entre los gobiernos subnacionales y las grandes áreas metropolitanas por la adquisición de segmentos de participación en los mercados mundiales.

Nacionalismo y paradiplomacia. El nacionalismo es, sin duda, una de las variables más significativas, aunque al mismo tiempo también es de las más descuidadas en relación con el estudio de la paradiplomacia. Naciones minoritarias que planifican estrategias internacionales dentro de Estados multiculturales representan un fenómeno ampliamente conocido y muy común. Los poderes subestatales más activos en el campo de las relaciones internacionales (Flandes, la región de Valona, Quebec, Cataluña, el País Vasco) comparten un atributo: el nacionalismo.

Internacionalización y paradiplomacia. Las dinámicas de la política internacional estuvieron dominadas, durante mucho tiempo, por temas que poco tienen que ver con el ámbito de competencia de las entidades subestatales. Las relaciones internacionales están vinculadas principalmente con problemas de guerra y paz, asuntos comerciales, o tópicos de estabilidad monetaria. Las grandes arenas de la política internacional rara vez se detienen a cuestionar a las entidades subestatales directamente. Desde los sesenta del siglo xx, los temas ambientales, de salud pública, comunicaciones, servicios sociales, artículos de transporte, disputas sobre la planificación del uso del suelo, y las cuestiones culturales, son áreas que generalmente se circunscriben bajo la jurisdicción de los estados subnacionales de Estados federales. Por lo tanto, las entidades subestatales establecen posiciones internacionales por sí mismas, debido a que su falta de acción podría ceder a los gobiernos centrales el poder de la toma de decisiones en asuntos que jurisdiccionalmente les corresponden.

Al mismo tiempo, otros autores han distinguido a la globalización económica como uno de los factores más relevantes que explican la paradiplomacia. Por ejemplo, Alexander Kuznetsov (2014) la concibe como una fuerte

variable que alienta la actividad internacional de los estados subnacionales. Este autor se enfoca en el caso de Alberta y señala que la globalización determinó en gran medida sus acciones internacionales. El increíble aumento del rol del mercado global y de las inversiones extranjeras, la intensificación de la interdependencia entre los países, la presión del comercio supranacional, y los regímenes aduaneros y otras expresiones de la nueva realidad global trajeron consigo desafíos importantes y grandes oportunidades para Alberta, probablemente más que para cualquier otra provincia canadiense.⁹

Por todo lo anterior, resulta evidente que en un entorno globalizado se han presentado condiciones propicias para el involucramiento de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, como actores relevantes en las nuevas formas de gobernanza. Entre estas dinámicas vinculadas a las características del proceso de la globalización, así como a sus consecuencias, podemos enlistar las siguientes:

- Como resultado del deterioro del poder de los Estados-nación, disminuyen los recursos y transferencias de los gobiernos centrales a los subnacionales, lo cual propicia que estos últimos busquen otras formas de apuntalar su desarrollo económico y social en el exterior.
- Se produce la emergencia de acuerdos de gobernanza regionales o transnacionales que surgen en un contexto de cooperación para dar respuesta a problemas globales (contaminación, cambio climático, migración, seguridad, desarrollo económico), que también se manifiestan a nivel local.
- Los gobiernos subnacionales se involucran en asuntos internacionales cuando el gobierno central negocia y firma acuerdos comerciales que se circunscriben en áreas que son de su jurisdicción, como sucede en el caso de Canadá.
- Los tratados internacionales que negocian y firman los gobiernos centrales los implementan los gobiernos subnacionales. Esta circunstancia les permite a estos últimos involucrarse en el proceso de negociación correspondiente. Esta situación acontece en Canadá.
- Como consecuencia de los acuerdos internacionales de libre comercio, los gobiernos subnacionales buscan atraer inversión extranjera; pro-

⁹ Este autor analiza la paradiplomacia en Canadá enfocándose en Alberta, para lo cual diseñó un modelo que ayuda a determinar los factores más relevantes que explican las actividades internacionales de las provincias canadienses (Kuznetsov, 2014).

mover las exportaciones de sus productos locales, así como atraer turismo e inversiones. El modelo de globalización económica hace que las entidades subestatales recurran al exterior para fomentar su desarrollo.

- Algunos gobiernos subnacionales que realizan actividades internacionales para promover su identidad en el extranjero, al mismo tiempo persiguen propósitos económicos. En este caso se ubican Estados multinacionales como Canadá (Quebec), Bélgica (Flandes), España (Cataluña) y Reino Unido (Escocia), entre otros.

Lo descrito nos ayuda a dimensionar la enorme importancia de los gobiernos subnacionales en las actividades internacionales como resultado de las transformaciones económicas y políticas que han redefinido el rol del Estado y dado lugar a que otros actores no estatales participen en la gobernanza contemporánea. Como podemos constatar, tales actividades son variadas y merecen una clasificación más específica, de acuerdo con su naturaleza y objetivos, así como con el marco en el que se producen. Como veremos más adelante, el término paradiplomacia utilizado para definir las es más bien un concepto sombrilla que comprende una gran variedad de casos específicos.

Federalismo y descentralización

Es necesario examinar las características del federalismo ya que, en algunos países con ese sistema, los gobiernos subnacionales gozan de una amplia capacidad para formular políticas públicas en varias áreas, incluyendo la realización de actividades internacionales.

No obstante, Noe Cornago (2010) sostiene que atestiguamos la generalización de la diplomacia subestatal en prácticamente todo el mundo. Subraya que, al contrario de las opiniones convencionales, el activismo internacional de los gobiernos subnacionales no es exclusivo de los Estados federales ni de las democracias fuertemente establecidas. Es cierto que se presenta de manera destacada en los casos de algunas federaciones como Canadá o Estados Unidos, así como Australia, Austria, Bélgica, Alemania y Suiza, pero también es relevante en muchos países unitarios y descentralizados, como Francia, Italia, España o Reino Unido. Más interesante aún, por tratarse de Estados fuera del núcleo del mundo occidental, es que la diplomacia subestatal cada

vez es más visible en países tan diversos como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, India, Japón, Malasia, México, Nigeria, Rusia o Sudáfrica (Cornago, 2010).

Podemos deducir, entonces, que la actividad internacional no depende únicamente del federalismo, como sistema de organización política de los Estados, sino más bien de la descentralización entre gobiernos centrales y no centrales, como forma de gobernar de manera más eficiente, y como ya lo vimos en apartados previos, como resultado del nuevo sistema internacional, con una diversidad de actores que forman la nueva gobernanza. Es decir, la diplomacia se presenta en los países federales, pero también en los unitarios, con un alto grado de descentralización.

Alrededor del 40 por ciento de la población mundial vive en naciones con alguna forma de gobierno federal, notablemente Estados Unidos, Canadá, México, Alemania y Bélgica, de acuerdo con el Forum of Federations (un *think tank* canadiense); además, en las últimas décadas se ha incrementado significativamente el número de países con sistemas federales o estructuras descentralizadas de gobierno (Lequesne y Paquin, 2017). Los tres Estados de América del Norte tienen sistemas federales, pero también cada uno presenta distintos niveles de descentralización entre el gobierno central y los no centrales.

Expertos han advertido que parece que estamos en medio de un cambio de paradigma, el cual nos está conduciendo de un mundo de Estados-nación soberanos a uno con soberanías disminuidas y con crecientes vínculos interestatales. Por ejemplo, a mediados de los noventa del siglo xx existían dos docenas de federaciones que alojaban más o menos al 40 por ciento de la población mundial; éstas comprendían casi quinientos estados federados o constitutivos, comparados con los aproximadamente ciento ochenta Estados soberanos (Watts, 1996).

Earl H. Fry (2004: 4) observa que Canadá tiene el sistema más descentralizado en Norteamérica, pues los gobiernos de sus diez provincias ejercen mayores atribuciones en la formulación de políticas públicas, en comparación con las que manejan los cincuenta estados de Estados Unidos o los treinta y dos de México. Además, la evolución histórica del federalismo es diferente en cada país, especialmente en el caso de México, donde ha predominado una tendencia centralista en la vida política. Canadá puede considerarse como uno de los sistemas federales más descentralizados en el mundo (Hague y Harrop, 2005: 232).

El surgimiento y desarrollo histórico del sistema federal difiere en la región. Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá surgieron como países formados por estados subnacionales que contaban con cierta autonomía respecto del gobierno central, mientras que en México el federalismo se tuvo que impulsar desde un gobierno centralista.¹⁰ Canadá se caracteriza por tener un federalismo multicultural, multinacional y bilingüe (Burgess, 2006; 120); es decir, se trata de un país con una gran diversidad, reconocida ampliamente por su gobierno, lo cual explica el alto grado de descentralización y autonomía de las provincias.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza descentralizada, cuidadosamente planeada, implementada de manera efectiva y gestionada adecuadamente, puede llevar a una mejora notable en el bienestar de las personas en el nivel local, y su efecto acumulado puede conducir al fortalecimiento del desarrollo humano; sin embargo, la gobernanza descentralizada no es una panacea ni tampoco una solución rápida (PNUD, 2004: 2). Este mismo organismo asegura que la clave para una gobernabilidad descentralizada favorable al desarrollo humano es asegurar que las voces y demandas de los pobres, especialmente de las mujeres, contribuyan a su diseño, ejecución y seguimiento. Por otra parte, diversos autores argumentan que los estados subnacionales son más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y están más adaptados a sus problemas, por lo cual trasladar responsabilidades a niveles más bajos de gobierno puede contribuir a una formulación de políticas públicas más efectiva y eficiente (Fry, 2011).

Por ejemplo, en Canadá las provincias administran los sistemas de salud, educación, prestaciones sociales y trabajo, entre otros rubros (cuadro 1). En 2011, alrededor del 47 por ciento del gasto público se concentró en la administración provincial en ese país, el mayor porcentaje para ese nivel entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que el gobierno local concentró 20 por ciento y el federal un 28 por ciento del gasto público (OCDE, 2015). Estas facultades de las provincias les permiten la implementación de tratados internacionales que afecten los rubros bajo su jurisdicción.

¹⁰ Para más sobre las características del federalismo en México puede consultarse a Leonardo Curzio (2000). Asimismo, sobre la evolución histórica del federalismo en Estados Unidos, véase Márquez Padilla (2012).

CUADRO I
FACULTADES DE LAS PROVINCIAS
Y DEL GOBIERNO CENTRAL EN CANADÁ

<i>Jurisdicción exclusiva de las provincias</i>	<i>Jurisdicción exclusiva del gobierno federal</i>	<i>Facultades compartidas de los gobiernos federal y provinciales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos directos • Tierras de la Corona y recursos naturales • Hospitales (sector salud) • Educación • Prestaciones sociales • Municipalidades • Trabajo local • Negocios y transportes intraprovinciales • Administración de justicia • Derechos civiles y de propiedad • Cooperativas y bancos de ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> • Paz, orden y buen gobierno • Cualquier forma de impuestos • Comercio internacional e interprovincial, comunicaciones y transportes • Banca y moneda • Asuntos exteriores (tratados) • Milicia y defensa • Legislación criminal y sistema penitenciario • Naturalización • Pesos, medidas, derechos de autor y patentes • Primeras naciones • Poderes residuales • Poder declarativo • Denegación y reservación • Seguro de desempleo y pensiones por vejez 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmigración • Agricultura • Pensiones

FUENTE: Bélanger (2008).

Andre Lecours (2009) observa que la relación entre el federalismo canadiense y su política exterior es importante, al menos por tres razones: 1) las provincias juegan un rol relevante en la implementación de los tratados internacionales, lo cual significa que normalmente las relaciones intergubernamentales acompañan las negociaciones de los tratados; 2) la acción internacional de algunas provincias está bastante desarrollada e incluye la presencia de oficinas en el exterior, la realización de visitas oficiales y misiones, y la firma de acuerdos, y 3) las proclamas de Quebec por fortalecer su rol en materia internacional plantean un serio dilema para el gobierno federal, incluso al grado de presentar implicaciones para la unidad nacional.

Algunos autores se refieren al tipo de federalismo prevaleciente en Canadá como uno de los factores que ha permitido a sus provincias incursionar

y participar en la toma de decisiones sobre asuntos internacionales. Por ejemplo, Paquin observa que no existe un reconocimiento constitucional claro sobre la exclusividad del poder federal en las relaciones internacionales. Por ello, el federalismo y los derechos provinciales han tenido efectos importantes en este ámbito. Canadá incluso tiene una serie de características propias de los sistemas de gobernanza multinivel (Paquin, 2010). El “Acta Constitutiva de 1867” no se ocupa mucho de la cuestión de la actividad internacional. De hecho, no existe ninguna disposición en la Constitución sobre alguna facultad exclusiva en la materia. Con el Estatuto de Westminster de 1931, Canadá adquirió soberanía para actuar en forma independiente de Gran Bretaña en sus asuntos internacionales, pero aún no estaban resueltos el rol y la competencia de cada uno de los niveles de gobierno en este terreno.

Los artículos 91 al 95 de la Constitución canadiense definen la distribución de facultades entre el gobierno central y los no centrales. Por ejemplo, el artículo 92A otorga a los gobiernos subnacionales un control exclusivo sobre los recursos naturales no renovables, los recursos forestales y la energía eléctrica; y el artículo 93A confiere a las provincias la competencia exclusiva sobre el rubro de la educación (Kuznetsov, 2014: 136). El análisis detallado de la Constitución revela que no existe ningún artículo o declaración que aclare el nivel de autoridad con que cuentan las administraciones provinciales en la formulación de tratados internacionales con actores extranjeros; además, tampoco hay referencia alguna sobre cómo deben ser las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales, en caso de que los asuntos internacionales se superpongan a los rubros que son competencia de los segundos. Al final del día, la paradiplomacia en Canadá no está regulada por disposiciones constitucionales específicas, sino más bien por interacciones permanentes entre el Estado federal y las provincias, las cuales conforman la esencia del sistema federal (Kuznetsov, 2014: 136).

No es por mandatos claramente expresos en la Constitución canadiense, sino derivados de diversas decisiones judiciales, que se les han otorgado a las provincias facultades para decidir sobre la instrumentación de tratados internacionales que afecten a sus jurisdicciones. Paquin (2010) subraya que, en Canadá, la concreción de los tratados internacionales ha seguido dos pasos fundamentales: 1) el proceso del tratado, es decir, su negociación, firma y ratificación, y 2) su implementación. La primera etapa corresponde exclusivamente al gobierno federal. El segundo paso, la adopción de las medidas

legislativas necesarias para su aplicación como una reglamentación de derecho interno, pertenece tanto al Estado federal como a los provinciales. Por lo tanto, resulta necesario incorporar a los tratados como un asunto del derecho mediante la acción legislativa en el nivel adecuado.

En este sentido, es pertinente subrayar que los gobiernos provinciales generalmente son libres de actuar internacionalmente dentro de sus áreas de competencia, descritas en la Constitución canadiense, y se espera que los poderes nacionales consulten con las provincias antes de entrar en cualquier tratado internacional que las afecte (Fry, 2011).

Paquin (2010) reflexiona sobre el hecho de que esta situación constitucional plantea un problema importante para Canadá: la colaboración subestatal es inevitable cuando a las áreas de poder provinciales las afecta un tratado o convenio internacional. Este problema es aún más evidente cuando se trata de la participación del país en el trabajo de organizaciones internacionales que afectan áreas de competencia subnacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), o incluso la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Geoffrey Hale (2012) ha detectado que una serie de decisiones judiciales desde el siglo XIX ha dado a las provincias significativamente mayor jurisdicción y discrecionalidad en áreas de política pública, que van desde el desarrollo económico a la regulación de las relaciones laborales, los mercados de capital y la gestión de los recursos naturales (cuadro 2). Además, este mismo autor destaca el hecho de que, aunque el fallo de 1937 del Comité Judicial del Consejo Privado (JCPC)¹¹ en el caso de las convenciones laborales le permite a Ottawa negociar tratados en áreas de jurisdicción subnacional, al mismo tiempo impide su aplicación sin el consentimiento provincial. Estos patrones contrastan significativamente con los más de ciento ochenta años de precedentes de centralización en las interpretaciones de la Suprema Corte de Estados Unidos acerca de la “cláusula comercial” incluida en la Constitución de ese país (Hale, 2012).

¹¹ Judicial Committee of the Private Council. Se trata de la mayor corte de apelación para los países de la Commonwealth, la cual sirvió como el tribunal definitivo de apelaciones para Canadá hasta 1949.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE LA DIVISIÓN FEDERAL DE PODERES
ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>	
	<i>Federal</i>	<i>Provincial</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatat</i>
• Comercio internacional	x	o	x	
• Desarrollo económico	o	x	x	o
• Industrias primarias/ uso de la tierra		x	o	o
• Estándares de alimentos	x		x	o
• Energía	o	x	x	o
• Medio ambiente	o	o	x	o
• Administración de la frontera	x		x	
• Carreteras/infraestructura relacionada		x	x	o
• Inmigración	x	o	x	
• Movilidad laboral		x	x	
• Gobernanza corporativa/regulación de valores	o	x	x	o

x = jurisdicción única.

o = jurisdicción compartida.

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Geoffrey Hale (2012).

En el caso de México, de acuerdo con un estudio de la OCDE (2010), en 2009 los estados y municipios ejercieron alrededor del 38 por ciento del total del gasto público, mientras que la administración federal concentraba poco más del 60 por ciento. De hecho, la proporción del presupuesto ejercido por los gobiernos subnacionales ha aumentado en las últimas décadas. Por ejemplo, en 1990 representó, en conjunto, el 10 por ciento, porcentaje que aumentó en 2009, cuando llegó a casi el 40 por ciento. La descentralización se ha instaurado especialmente en el gasto social, sobre todo en educación, salud y alivio de la pobreza. De las administraciones subnacionales, los estados realizan la mayor parte del gasto descentralizado, mientras que las erogaciones de los municipios ascienden tan sólo al 9 por ciento del total y se concentran en la prestación de los servicios locales y en la educación.

No obstante, los procesos de descentralización política no siempre conducen a políticas públicas más eficientes; especialmente en aquellos países que

no se han consolidado democráticamente, donde persisten prácticas poco transparentes, sobre todo en el ámbito subnacional. Por ejemplo, en el caso de México la descentralización de las fuerzas policiacas, iniciada a principios de los noventa, no ha generado mayor seguridad en algunas entidades del país, en donde la violencia de hecho se ha intensificado. De igual manera, la correspondiente del sistema educativo, impulsada desde finales de los ochenta, no ha conseguido elevar la calidad de la educación, particularmente la de nivel básico.

Paradiplomacia

Como ya se mencionó, los gobiernos subnacionales han experimentado un aumento de su poder e influencia, en un contexto de globalización y fragmentación del Estado, que ha dado lugar a nuevas formas de gobernanza. En los países democráticos, con sistemas federales y con un nivel importante de descentralización es en donde se presentan las condiciones para que dichos estados subnacionales desarrollen actividades internacionales, también definidas como paradiplomacia. Este término surge en la década de los ochenta, precisamente en la región de América del Norte, para referirse en particular a las crecientes relaciones internacionales de las provincias canadienses con sus contrapartes en Estados Unidos.

La respuesta del Estado-nación hacia las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales en ocasiones no ha sido favorable. Aldecoa y Keating (1999) observan que las reacciones por parte de los Estados nacionales difieren. En general, dichos Estados no aceptan la intrusión de los actores subestatales en un área tradicionalmente reservada a su dominio, como lo son las relaciones internacionales. Algunos incluso consideran cualquier representación exterior de las regiones como una amenaza a la soberanía e integridad nacionales.

Existen diversos términos para referirse a la internacionalización de las unidades subnacionales. Por ejemplo, de acuerdo con el *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, la paradiplomacia se consideraría una diplomacia de “*track 2*”, la cual implica la interacción no oficial, y por lo general informal, entre diversos actores no gubernamentales, incluyendo a las ONG, los académicos, las organizaciones humanitarias y los exfuncionarios gubernamentales. Se define como “paradiplomacia” a la participación de las entidades

subestatales, como los gobiernos provinciales, en los asuntos internacionales de manera directa, en lugar de a través de sus autoridades nacionales; por ejemplo, las delegaciones de Quebec en Francia o las visitas de los líderes provinciales de Australia y Canadá a China e India en busca de oportunidades comerciales, votos (de las comunidades de inmigrantes de regreso a sus países de origen), o para reafirmar vínculos culturales. Otros ejemplos de la paradiplomacia incluyen el uso de agentes privados por los Estados; por ejemplo, representantes personales o enviados, y el involucramiento en lo que normalmente sería definido como diplomacia por naciones sin Estado o por naciones en busca de un Estado. Cuando las interacciones y las negociaciones se dan en apoyo y complemento oficial de la diplomacia de “*track 1*”, también puede considerarse como paradiplomacia o, más comúnmente, como diplomacia de doble vía. En otras ocasiones, la diplomacia de “*track 2*” puede competir con, e incluso socavar a, la diplomacia oficial (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

En este sentido, generalmente se alude a la paradiplomacia para referirse a la participación o involucramiento de las unidades constituyentes (regiones) de los Estados nacionales en asuntos internacionales, como las provincias en Canadá, los estados en Estados Unidos, las comunidades autónomas en España, los *landers* en Alemania, los *oblasts* y las repúblicas en Rusia, etc. Los gobiernos regionales desempeñan actividades de relaciones internacionales de diferentes maneras: “Establecen misiones comerciales y culturales en el extranjero; firman tratados y acuerdos con actores internacionales estatales y no estatales; participan en redes internacionales de cooperación regional, y en ocasiones cuestionan la política exterior oficial de sus gobiernos centrales por medio de discursos o acciones” (Kuznetsov, 2014: 3).

Por otra parte, de acuerdo con Cornago (2013), se puede definir a la paradiplomacia como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales mediante el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa dentro de sus competencias constitucionales.

Asimismo, Cornago identifica una serie de motivaciones que fomentan la participación internacional de los gobiernos subnacionales:

[...] promover el comercio exterior y la inversión; el mantenimiento de delegaciones permanentes en el extranjero; la extensión de acuerdos internacionales a través de diversos mecanismos de *soft-law*; la participación limitada en procesos de formulación de tratados internacionales en aquellos casos donde así está establecido constitucionalmente —por ejemplo, en Austria, Bélgica o Alemania—; la participación intensiva en esquemas de negociación multilateral sobre una base geográfica o funcional; las relaciones directas con organizaciones internacionales, así como el envío frecuente y además ser anfitrión de misiones internacionales; el lanzamiento de declaraciones políticas ocasionales sobre cuestiones internacionales; y la instrumentación de campañas de diplomacia pública, programas de ayuda extranjera y esquemas de cooperación ambiental transnacional. Todo lo anterior y muchos otros instrumentos con sus correspondientes disposiciones administrativas y presupuestales se están convirtiendo en práctica común para los gobiernos subestatales en todo el mundo (Cornago, 2013: 17).

La paradiplomacia incluye los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, etc.) y otros actores internacionales, como los Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros (Duchacek, 1990). Asimismo, el término paradiplomacia se refiere a todas aquellas acciones internacionales de los gobiernos locales que se enmarcan en una política de trascendencia internacional (Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008).

Algunas de las actividades paradiplomáticas preponderantes incluyen la definición de políticas públicas económicas y comerciales, la promoción de la inversión extranjera, la atracción de centros de decisión, la promoción de exportaciones, así como acuerdos en ciencia y tecnología, energía, medio ambiente, educación, cultura, inmigración, movilidad de la población, relaciones multilaterales, desarrollo internacional y derechos humanos. Actualmente, los actores en el escenario paradiplomático están empezando a interesarse en asuntos de seguridad humana (Paquin y LaChapelle, 2005a: 77).

Alexander Ugalde (2006) identifica ejemplos del conjunto de actividades internacionales que actualmente desarrollan los gobiernos no centrales (GNC):

- 1) Viajes al extranjero, visitas y actividades promocionales y de fomento exterior.
- 2) Delegaciones en el exterior.
- 3) Firma de acuerdos y convenios exteriores.

- 4) Cooperación interregional multilateral y creación de asociaciones interregionales.
- 5) Cooperación transfronteriza.
- 6) Participación de los GNC en las organizaciones de integración supraestatales.
- 7) Creación de asociaciones y redes mundiales de GNC.
- 8) Presencia de los GNC en las organizaciones internacionales intergubernamentales.
- 9) Cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria.
- 10) Atención a las comunidades en el exterior (también llamadas en algunos casos diáspora).

Ivo Duchacek (1990) distingue tres formas de paradiplomacia: regional transfronteriza, transregional (o macrorregional) y global. La primera se refiere a los contactos transfronterizos institucionales, formales y, sobre todo, informales que están predominantemente condicionados por la proximidad geográfica y la consecuente similitud respecto de la naturaleza de los problemas comunes y sus posibles soluciones. La segunda se concentra en las conexiones y negociaciones entre los gobiernos no centrales que no son vecinos (en contraste con la regional transfronteriza), pero cuyos Estados nacionales sí lo son. Finalmente, la paradiplomacia global consiste en los contactos político-funcionales con naciones distantes que conectan a las unidades no centrales no sólo con los centros comerciales, industriales o culturales en otros continentes, sino también con las distintas ramas o agencias de los gobiernos nacionales extranjeros (Duchacek, 1990: 18-27).

Para Soldatos (1990), la paradiplomacia se presenta de manera eficiente y coordinada entre los gobiernos subnacionales y el federal, y no conlleva necesariamente una fragmentación de la política exterior del Estado-nación. Este autor se refiere a las segmentaciones, tanto a la territorial (en cuanto a los diferentes niveles de gobierno), como a la funcional (respecto de los temas de política pública), las cuales pueden llegar a ocasionar conflictos entre el gobierno federal y las unidades subnacionales respecto de las relaciones internacionales, pero también se puede conseguir una coordinación y armonización de los diversos niveles y, por ende, lograr mayor efectividad.

Brian Hocking (1993) hace una distinción con los estudios previos, en los cuales los gobiernos no centrales (GNC) son considerados como actores

unitarios; en realidad, observa este autor, los GNC representan patrones bastante complejos de relaciones, tanto dentro como fuera de sus contextos nacionales, y persiguen una diversidad de intereses. Basándose en el escenario de una política multinivel con su diplomacia multinivel asociada, Hocking explica que su interpretación sobre la participación internacional de los GNC difiere de las posiciones más frecuentes. Considera que dichos gobiernos, lejos de tener que concebirse como actores diplomáticos únicos, llegan a integrarse en una red densa de la diplomacia multinivel, en la cual son capaces de desempeñar una variedad de roles en diferentes puntos en el proceso de formulación de políticas. Agrega que, en la búsqueda del cumplimiento de sus objetivos, los GNC pueden convertirse en opositores de las metas nacionales pero, igualmente, suelen servir como aliados y agentes en su consecución.

De esta manera, mientras que el conflicto entre las autoridades centrales y las no centrales respecto de las actividades internacionales de estas últimas es ciertamente una parte del paisaje, también es sólo un elemento más en un patrón complejo de actitudes y relaciones en continuo cambio. La naturaleza de la política pública contemporánea crea una dependencia mutua entre los niveles de gobierno, así como el objetivo compartido de avanzar en la concepción de mecanismos y estrategias de cooperación para promover los intereses de cada nivel, observa Hocking.

Protodiplomacia

Ivo Duchacek (1990: 27) se refiere a la protodiplomacia para describir las iniciativas y actividades de un gobierno no central en el extranjero que incrustan un mensaje más o menos separatista en sus vínculos económicos, sociales y culturales con las naciones con que se relaciona. En este contexto, la autoridad provincial utiliza sus misiones culturales y comerciales en otros países para preparar el terreno en el ámbito internacional para una secesión futura y el reconocimiento de una nueva unidad soberana (Duchacek, 1990: 27), tal como fue el caso de Quebec en Canadá.

En este mismo sentido, otros autores se han referido a la protodiplomacia. Por ejemplo, Nossal, Rousell y Paquin (2015) distinguen entre la paradiplomacia y la protodiplomacia. La primera se refiere a las actividades internacionales de un gobierno no central que son conducidas junto con la diplomacia del

gobierno central. En contraste, la segunda, como lo sugiere el prefijo *proto*, es una diplomacia primitiva o rudimentaria, usualmente utilizada por un gobierno en el exilio o uno no central, que busca manejar sus actividades internacionales para ganar reconocimiento de otros Estados y de esta manera transformar la protodiplomacia en diplomacia pura y simple, mediante el logro de la independencia y la soberanía en el nivel de la categoría de Estado. En el caso de Quebec hemos atestiguado episodios esporádicos de protodiplomacia —a finales de los setenta y mediados de los noventa, por ejemplo—. Sin embargo, en general las actividades internacionales de ese gobierno provincial han estado dirigidas a asegurar no la independencia para Quebec como Estado soberano, sino una paradiplomacia que fortalezca su identidad.

Para James T. McHugh (2015), los esfuerzos para promover proclamas de independencia política o de autonomía por un grupo de personas, o por una subunidad política, se han caracterizado como protodiplomacia. Esta última no está protegida formalmente bajo el derecho internacional público y sus acciones pueden ser restringidas por los Estados soberanos relevantes. Al igual que la paradiplomacia, la protodiplomacia normalmente la llevan a cabo las subunidades políticas de los Estados soberanos. Sin embargo, también la practican los grupos nacionalistas y otras entidades que no tienen presencia territorial formal dentro de un Estado. En última instancia, la protodiplomacia busca la legitimidad internacional para la unidad política o el grupo de personas representadas; por lo tanto, se ocupa principalmente de actividades relacionadas con la promoción cultural y el reconocimiento nacional (McHugh, 2015).

El caso de Estados Unidos

El artículo I y la sección 8 de la Constitución estadounidense indican claramente que el gobierno federal desempeña el rol principal en las relaciones internacionales (Fry, 2011). John Kincaid (1999) hace un recuento histórico de la participación de los cincuenta estados de la Unión Americana en actividades internacionales y destaca que todos poseen competencias internacionales limitadas, que se derivan de: 1) su autoridad constitucional para involucrarse en el ámbito internacional en formas específicas como estados, pero no como Estados-nación; 2) su libertad política para perseguir intereses estatales y lo-

cales en el ámbito internacional, y 3) su capacidad gubernamental para actuar independientemente en la esfera de las relaciones internacionales. Tales competencias y facultades fueron ejercidas en diversos grados por diferentes estados hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX. El ejercicio de tales prerrogativas declinó y permaneció inactivo en la segunda mitad del XIX y durante gran parte del XX, periodo en el que Estados Unidos emergió como una superpotencia mundial, y su economía generó suficiente capital, consumo y exportaciones para satisfacer las necesidades de la mayoría de los estados.

Sin embargo, continúa Kincaid (1999), las competencias internacionales de los estados de Estados Unidos comenzaron a resurgir a finales de los cincuenta del siglo XX, cuando los estados del sur, agobiados por el estancamiento económico y la presión del gobierno federal para abolir la segregación racial y modernizar sus sistemas de gobierno, buscaron promover sus exportaciones y atraer inversión extranjera. Asimismo, de acuerdo con este mismo autor, mientras que la economía estadounidense entraba en 1973 en una década de estanflación, los estados de la región del *Rust Belt*, del norte urbano-industrial, experimentaron grandes pérdidas de empleos manufactureros, y al mismo tiempo que la competencia económica mundial se hacía cada vez más evidente, las entidades subestatales de todas las regiones empezaron a mirar al extranjero (Kincaid, 1999).

Se ha producido un significativo incremento en las actividades internacionales de las entidades federativas de Estados Unidos en las últimas dos décadas (Scholte, 2005: 205). En este sentido, cabe destacar que casi cuarenta estados operan 240 oficinas en el exterior, y la mayoría de los gobernadores encabezan misiones internacionales cada año, mientras que sólo cuatro estados contaban con ellas en 1970 (Fry, 2005; 2011). La expansión de la participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional es impresionante; los gobiernos estatales asignan alrededor de cien millones de dólares anuales a sus programas de internacionalización, además de prometer miles de millones en subvenciones, préstamos o exenciones fiscales a las empresas extranjeras que instalen operaciones subsidiarias en suelo estadounidense (Fry, 2005). Todos los estados tienen al menos una relación de “hermanamiento” en el extranjero; y más de 1100 municipios han forjado relaciones de “ciudades hermanas” con 1775 ciudades de 123 países (Kincaid, 1999).

Por otra parte, en refuerzo de lo anterior, Earl H. Fry (2005) se refiere a las estrategias subestatales en Estados Unidos en la economía mundial. De acuer-

do con este autor, los gobiernos estatales y municipales de ese país y gran parte de los países del norte hacen un esfuerzo para maximizar los beneficios de la economía globalizada y por reducir al mínimo sus consecuencias negativas. En una era de globalización, las entidades subestatales de varias federaciones han decidido que deben participar activamente en el sector internacional, con el fin de proteger los intereses de sus gobernados. En la mayoría de los sistemas federales, el comercio internacional, la inversión y el turismo ya constituyen un porcentaje récord de los puestos de trabajo. Debido a que una gran proporción de los ingresos de los gobiernos subestatales se genera a partir de la actividad empresarial local de las pequeñas compañías, estos gobiernos consideran que es imperativo involucrarse tanto en el nivel nacional como en el internacional.¹²

Asimismo, Fry (2005) destaca que la intromisión del nivel internacional en el subestatal también trae como consecuencia el activismo de los gobiernos subnacionales en los sistemas federales. Los acuerdos internacionales o regionales suscritos por sus Estados nacionales, como las membresías en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE), o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también han invadido sus áreas de responsabilidad, de acuerdo con la Constitución. Esta intrusión limita sus prerrogativas de política pública en un momento en el que los gobiernos subnacionales y provinciales están cada vez más involucrados en una serie de actividades de los ámbitos local, nacional e internacional que se traslapan o superponen.

El caso de México

Un aspecto de la actividad subnacional que se ha disparado durante la última década en México es la diplomacia. Los estados mexicanos son cada vez más

¹² Por ejemplo, aproximadamente uno de cada seis empleos de tiempo completo en el sector privado de Estados Unidos está vinculado con la economía mundial, y en Canadá esta relación es todavía mayor: uno de cada tres. Indirectamente, incluso más puestos de trabajo están vinculados con la economía internacional, pues la penetración de las importaciones se encuentra en niveles récord y las empresas locales deben competir en sus propios mercados domésticos contra los bienes y servicios que provienen del extranjero. Más del 99 por ciento de todos los empleos del sector privado son generados por pequeñas firmas, definidas por el gobierno estadounidense como aquellas que tienen menos de quinientos empleados. De los veinticinco millones de compañías que en la actualidad pagan impuestos en Estados Unidos, aproximadamente 5.8 millones emplean por lo menos a un trabajador; 9.9 millones son empresas de un solo propietario (autoempleados). Para profundizar sobre este tema, véase Earl H. Fry (2005: 116-123).

activos en el escenario internacional, en áreas como la economía y el comercio, pero también en el ámbito político. Cada gobierno estatal cuenta con una dependencia o, en algunos casos, un departamento asignado a la tarea de gestionar las relaciones internacionales, y varios disponen de oficinas de representación en Estados Unidos, en zonas con importantes poblaciones de inmigrantes procedentes de sus jurisdicciones (Parks, 2012).

En México, la Ley sobre Celebración de Tratados, de 1992, faculta a las entidades subnacionales a realizar acuerdos interinstitucionales con sus contrapartes en el exterior. En referencia a esta Ley, Schiavon observa que un acuerdo interinstitucional se define como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (Schiavon, 2015).

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) del gobierno de México ha identificado como “diplomacia federativa”, paradiplomacia o diplomacia local al ejercicio de la acción exterior y la creciente participación de los estados y municipios en las relaciones internacionales (SRE, 2014a). Según dicha secretaría, este tipo de diplomacia es un instrumento eficaz para insertar a los gobiernos locales y sus comunidades en los procesos de globalización e integración económica que acontecen en la esfera internacional. Los estados subnacionales se enfrentan a desafíos que demandan una mayor competitividad y eficiencia, como la búsqueda de atracción de inversión extranjera directa; la promoción en el exterior de sus intereses; la participación en esquemas de cooperación internacional y la vinculación con sus comunidades migrantes en el exterior (SRE, 2014a).

Las entidades mexicanas han incrementado sus relaciones internacionales debido principalmente a la globalización económica, iniciada en los ochenta, y a la democratización política alcanzada en el 2000. De acuerdo con Schiavon (2004), las actividades internacionales de los estados mexicanos se han manifestado en por lo menos seis áreas: 1) establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países; 2) organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países; 3) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4) organización de ferias internacionales para los productos locales en los espacios estatal y externo; 5) profundización de las relaciones entre entidades fede-

rativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos), y 6) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones y organismos internacionales.

Como se mencionó, los estados de México han desarrollado actividades internacionales en los últimos años, aunque con diferentes magnitudes. Los más activos son Jalisco, Nuevo León, Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Veracruz y Ciudad de México (Schiavon, 2014: 99). De igual manera, la diplomacia subnacional se expandió en alrededor del 40 por ciento en el periodo 2004-2009; las entidades con mayor nivel de crecimiento son las siguientes: Ciudad de México, Estado de México y Chiapas; las actividades internacionales han aumentado más en el ámbito político, seguido por el institucional y el económico (Schiavon, 2014).

Algunos estados han creado sus propias oficinas de relaciones internacionales. Jalisco es la entidad subnacional con el mayor nivel de actividades en la materia. En términos de los “acuerdos de hermanamiento”, Jalisco ha establecido relaciones con once estados y provincias de seis países. Estos acuerdos se relacionan con diversos temas: educación, salud, turismo, cultura, ciencia y tecnología, comercio y protección del medio ambiente, entre otros.

Por otra parte, el gobierno de la Ciudad de México estableció recientemente una Coordinación General de Asuntos Internacionales.¹³ Se trata de una oficina encargada de gestionar su proceso de internacionalización, que ha puesto en marcha varios programas para promover el comercio, el turismo y el intercambio cultural, con los objetivos de posicionar a la ciudad en el ámbito internacional y fortalecer los lazos de amistad y cooperación con ciudades y países en el continente y en el mundo.

Respecto de las acciones internacionales de los treinta y dos estados subnacionales en México, al considerar los acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha registrado esas actividades tanto de las entidades federativas como de los municipios locales.

¹³ El caso de la Ciudad de México es importante porque concentra una población de alrededor de nueve millones de habitantes y es la segunda ciudad más poblada de América Latina. No sólo es la capital del país, sino también el centro económico y social de un área metropolitana de más de veinte millones de personas. La Coordinación General de Asuntos Internacionales es responsable de dirigir y coordinar los esfuerzos oficiales para hacer de la Ciudad de México un actor global, enfocado en cuestiones estratégicas para la ciudad a través del diálogo y la cooperación internacionales, a la vez que en lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo (Coordinación General de Asuntos Internacionales, 2015).

Según los datos de la SRE (2016), el estado con el mayor número de este tipo de acuerdos es Jalisco y sus municipios, con un total de ciento cuarenta y nueve; le siguen Chiapas, con setenta y seis; Estado de México, con cincuenta y ocho; Nuevo León, con cuarenta y cuatro, y Ciudad de México, con cuarenta.

Noe Cornago (2006) se refiere a la internacionalización de los gobiernos subnacionales en México, y subraya que los efectos combinados del ajuste estructural y la liberalización del comercio regional bajo el marco del TLCAN han aumentado las desigualdades regionales, planteando serios desafíos para la estabilidad política del país. Como respuesta a esta situación, el gobierno central ha intentado revitalizar el federalismo mediante la promoción de la movilización y participación subnacional en la formulación de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

* * *

En este capítulo analizamos los factores determinantes de la expansión de la internacionalización de los estados subnacionales en las últimas décadas. Se examinó la globalización desde dos perspectivas: primera, como un proceso de integración económica, comercial y de flujos financieros que ha agrupado a los países en bloques comerciales; y segunda, como una transformación que ha erosionado el poder del Estado-nación. Como hemos señalado, en ambos casos los gobiernos subestatales han adquirido mayor margen de maniobra para llevar a cabo actividades internacionales y promover sus intereses.

Algunos autores se han referido a la debacle o desaparición del Estado, pero nosotros consideramos que no se ha dado tal acontecimiento. El Estado sigue vigente, pero inmerso en un sistema internacional más denso y repleto de actores. Más bien, se ha presentado una reconfiguración del Estado y, al mismo tiempo, la fragmentación de su poder e influencia tanto hacia el exterior como al interior. El poder de los Estados se ha erosionado hacia afuera, favoreciendo a los diversos organismos e instituciones internacionales, y hacia adentro, fortaleciendo a los gobiernos subnacionales y otros actores organizados de la sociedad. Algunos autores consideran a la globalización como un proceso homogeneizador; sin embargo, se ha convertido más bien en uno de fragmentación, a través del cual han resurgido los nacionalismos y las identidades, dándole mayor peso e influencia a los actores locales.

La globalización económica ha erosionado el poder del Estado-nación y han surgido nuevos actores en el sistema internacional, lo que ha producido una nueva forma de gobernanza con una multitud de actores con características propias que disputan el poder y la toma de decisiones. En este grupo de protagonistas destacan los gobiernos subnacionales. Lo anterior acontece de manera más evidente en países con sistemas federales de gobierno, donde los estados subnacionales disfrutaban de una serie de prerrogativas constitucionales en diversas esferas.

De acuerdo con lo anterior, la paradiplomacia es un elemento consustancial a la gobernanza, ya que comprende las actividades internacionales de los actores subnacionales y de los no estatales, disputándoles a los Estados-nación la exclusividad en este terreno, lo cual conduce a la consolidación de la gobernanza como el paradigma contemporáneo que contribuye a explicar de manera más exacta el sistema internacional.

La mayoría de las acciones de índole internacional de los estados subnacionales se ubica dentro de sus atribuciones constitucionales; los acuerdos y otros esquemas de cooperación se localizan en este contexto. En algunos casos, los gobiernos no centrales persiguen objetivos independientes a los de las administraciones centrales, en especial aquellos que se consideran como una nación dentro de un Estado (el caso de Quebec en Canadá o Cataluña en España, entre otros). La creciente integración económica entre Estados Unidos, Canadá y México no ha avanzado en otras formas de unificación política; sin embargo, ha facilitado otros modelos de cooperación a través de las acciones emprendidas por los gobiernos subnacionales.

A pesar de que el término paradiplomacia se ha utilizado para definir las actividades internacionales realizadas por los gobiernos subnacionales, estas iniciativas son diversas y responden a distintas motivaciones, por lo que la noción presenta limitaciones. Además, definir esas actividades dentro de un mismo concepto supone problemas para analizar casos, sobre todo si consideramos su amplia diversidad y las distintas motivaciones de los actores subnacionales. Es pertinente una clasificación más específica de dichas actividades, que ayude a identificarlas de manera más precisa. En suma, la paradiplomacia es un proceso multidimensional y transversal.

Finalmente, analizar la paradiplomacia desde la perspectiva de las relaciones internacionales también presenta limitaciones, debido precisamente al contexto en el que acontecen las actividades internacionales de los gobiernos

subnacionales y a los factores que las determinan. En este sentido, los enfoques disciplinarios de las relaciones internacionales resultan insuficientes.¹⁴

Por otro lado, factores como el federalismo, la descentralización, las relaciones intergubernamentales entre gobiernos centrales y no centrales, que se abordan desde el campo de la política comparada, permiten observar otros elementos y procesos que determinan las capacidades constitucionales y de formulación de políticas públicas, que facultan a los gobiernos subnacionales a actuar en el ámbito internacional. Asimismo, resulta relevante analizar otros aspectos que alientan la participación internacional de las entidades subestatales, como la globalización económica, mediante la observación de las tendencias en el comercio internacional, así como en las actividades productivas transnacionales, que justamente pertenecen al área conocida como “economía política internacional”. Estos factores nos permiten observar una serie de elementos que nos ayuda a comprender las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales.

En suma, lo que hemos intentado señalar en este capítulo es que para capturar y detectar de manera más comprehensiva los factores determinantes de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, justamente es necesario recurrir a diversas subdisciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, tales como la política comparada y la economía política internacional.

¹⁴ Por ejemplo, el enfoque teórico de la “interdependencia compleja”, si bien presenta postulados que explican que los Estados-nación no poseen ya la exclusividad en las relaciones internacionales y que existe otra serie de actores (entre ellos los gobiernos subnacionales) que determinan su curso, no alcanza a advertir la existencia de otros condicionantes justo en el rol de esos participantes subnacionales en el ámbito internacional.