

Paradiplomacia: definiciones y trayectorias*

Paradiplomacy: Definitions and Trajectories

Germán Jair Arenas Arias ^a
Universidad Militar Nueva Granada, Colombia,
Colombia
germanjair.33@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1526-718>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.pddt>
Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77757839001>

Fecha de recepción: 17 Marzo 2018
Fecha de aprobación: 23 Junio 2018
Fecha de publicación: 18 Diciembre 2018

Resumen:

El activismo internacional por parte de los gobiernos locales y regionales es cada vez mayor en el planeta globalizado de hoy. Para explicar este fenómeno, la disciplina de las relaciones internacionales ha adoptado el término de paradiplomacia. Sin embargo, en el derecho constitucional, este neologismo no obtiene todavía la cobertura científica exhaustiva que se requiere para abordarlo con suficiencia. Este trabajo se enfrenta al desafío de retomar el debate conceptual acerca de la paradiplomacia. A partir de un análisis casuístico basado en la infraestructura constitucional de Alemania, Colombia y España, se considerarán cuatro factores que permiten aproximarse al funcionamiento estatal interno, dentro del cual la paradiplomacia puede encontrar sitio y acomodo legal, político e institucional. El modelo de organización territorial, las relaciones intergubernamentales, la representatividad e identidad con el órgano legislativo por parte de las unidades constitutivas del Estado y la acción de los partidos políticos resultarán claves para proponer tres escenarios de orden, desorden y antiorden.

Palabras clave: Gobierno local/regional, orden constitucional, organización territorial, paradiplomacia, partidos políticos, relaciones internacionales, Senado.

Abstract:

The international activism by the local and regional governments is increasingly growing in the globalized world of today. To explain this phenomenon, the discipline of international relations has adopted the term Paradiplomacy. However, under the constitutional law such neologism has not reached yet the thorough scientific acceptance required to manage it properly. This work cope with the challenge to resume the conceptual debate about paradiplomacy. Starting with a casuistic analysis based on the German, Colombian and Spanish constitutional infrastructure, four factors will be considered that allow approaching to the internal State's workings, where the Paradiplomacy can find both a proper place as well as its legal, political and institutional ground. The model of territorial organization, the inter-governmental relations, how the parts constituting the State feel presented and identified with the legislature and the action by the political parties will be crucial when proposing three scenarios: order, disorder and anti-order.

Keywords: local/regional government, constitutional order, territorial organization, paradiplomacy, political parties, international relations, Senate.

Introducción

Cuando en 1780 Jeremy Bentham empleó por primera vez el término *relaciones internacionales*, hacía referencia a los vínculos legales entre Estados *soberanos*. Aunque su aceptación no fue inmediata, sí señaló la raíz de una futura disciplina consolidada tras el fin de la Primera Guerra Mundial que incluiría el estudio de las relaciones entre gobiernos y entre pueblos y los principios que sustentan su desarrollo.

En perspectiva constitucional, la política exterior siempre ha sido competencia exclusiva del Estado, y las relaciones diplomáticas son *entre* Estados. Poca duda cabe sobre esta premisa. Sin embargo, dos siglos después, hacia 1980, Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, inmersos en un nuevo contexto mundial caracterizado por la interdependencia económica compleja, sugirieron el concepto de *paradiplomacia* con el objeto de explicar la

Notas de autor:

^a Autor de correspondencia: germanjair.33@gmail.com

incidencia y el protagonismo que estaban adquiriendo gobiernos no centrales en los asuntos internacionales, pretendiendo con ello reconfigurar el orden mundial, remover la jerarquía del Estado, reclamar legitimidad y ambicionar poder.

Desde la ciencia política, la paradiplomacia se ha perfilado como un tema atractivo, con un fuerte potencial académico, y a la vez como un fenómeno de las relaciones internacionales contemporáneas. Su atención ha resultado necesaria debido a que la *diplomacia subestatal* es un factor fundamental para entender los problemas relativos a la interpretación de la soberanía y los procesos de centralización/descentralización que están teniendo lugar en los Estados modernos de hoy.

No obstante, desde el derecho constitucional, este neologismo todavía reciente no obtiene la cobertura científica exhaustiva que se requiere para comprender si en realidad las entidades políticas constitutivas de un Estado tienen agencia internacional y, dado el caso, cuál es el enfoque analítico-normativo que permite guiar el estudio. Por ese motivo, este trabajo se enfrenta al desafío de retomar el debate conceptual acerca de la paradiplomacia para brindar una visión aproximada de lo que significa o puede significar.

Si se da por sentada una definición “paraguas”, que encierra en todo caso *la vinculación externa de unidades subestatales con el entorno global para mejorar el ejercicio de sus competencias constitucionales internas*, se plantea un problema particularmente clave y ya señalado por algunos autores que se han dedicado al asunto. La implicación en asuntos exteriores por parte de gobiernos no centrales, de un modo paralelo al Estado, puede expresar convergencia pero también enfrentamiento de cara a la construcción y proyección de una sola política exterior, uniforme y congruente. Cuando ocurre lo primero, el orden natural de las cosas no se altera, ha primado la cooperación y el Estado se proyecta unívocamente. Pero cuando se trata de lo segundo, “lo internacional” a veces apunta a conflictos de tipo político y competencial de magnitudes muy graves a nivel intergubernamental y constitucional.

Francisco Aldecoa L. (2000) acierta cuando argumenta que los conflictos no son irresolubles y que la actuación externa del Estado y de regiones no tiene por qué ser incompatible (al contrario, hay oportunidades para que exista cooperación y responsabilidades compartidas). Aun así, la literatura existente no ha determinado cuáles son las condiciones que más inciden en que la paradiplomacia esté ambientada en la uniformidad y no en la divergencia, en el marco del funcionamiento del aparato estatal que la contiene.

Este trabajo se propone resaltar los resultados más importantes de la investigación *Paradiplomacia: orden, desorden y antiorden*, desarrollada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España en el año 2016, donde fue estudiada la infraestructura constitucional de Alemania, España y Colombia con énfasis sobre el modelo de organización estatal, las relaciones intergubernamentales, el papel del Senado y la acción de los partidos políticos. El interés en estos cuatro aspectos se centró en la posibilidad de determinar una suerte de orden, desorden y antiorden dentro de los cuales la paradiplomacia puede encontrar sitio y acomodo legal, político y constitucional.

Paradiplomacia

De acuerdo con los académicos que se han dedicado a explicar las dinámicas contemporáneas del sistema internacional, la globalización ha hecho que los gobiernos subnacionales no puedan cumplir con sus responsabilidades constitucionales en materia de educación, saneamiento, desarrollo económico, transporte, medio ambiente y otras áreas, sin interactuar con el mundo (Tavares, 2013).

En ese sentido, de acuerdo con Marcelo De Almeida Medeiros (2011), hoy en día existen unidades subestatales que por su complejidad, “necesitan su propia política exterior” (p. 183). Stefan Wolff (2007) también considera que debe existir una “capacidad, por parte de los gobiernos subestatales, para implementar una política exterior y participar en el ámbito internacional en defensa de unos intereses específicos” (p. 141).

Aunque parezca desmesurada la idea de una política exterior formulada por un actor que no sea el Estado, lo cierto es que cada vez es más frecuente la intervención de las unidades constitutivas de los Estados nacionales en la arena internacional. Las provincias de Canadá, los estados de los Estados Unidos de América, las comunidades autónomas de España, los *länder* de Alemania, las óblasts de Rusia, entre otros, son ejemplo de esta realidad. Pero ¿en qué sentido se está manifestado hoy en día la paradiplomacia?, ¿dónde se evidencia esa “realidad”? Es más, ¿de qué se trata conceptualmente este fenómeno? El estudio de Rodrigo Tavares (2016), exjefe de la Oficina de Asuntos Exteriores del Gobierno de Sao Paulo, constituye una pieza académica reveladora en materia cuantitativa, toda vez que presenta una excelente radiografía de la paradiplomacia con algunas de sus proporciones. La tesis principal de dicho trabajo es que las ciudades y los estados subnacionales se convirtieron en auténticos actores globales, cuyos “tentáculos”, la mayoría de las veces económicos, les permiten promover sus propios intereses. California, Texas, Tokio, New York, Guandong, Jiangsu, Shandong, Los Ángeles, Florida, Ile de France y Sao Paulo son parte de lo que según el McKinsey Global Institute son los seiscientos centros urbanos que generan alrededor del 60% del PIB mundial, lo cual les significa una ventaja enorme para desenvolverse en el concierto global.

Más aún, Tavares logra reseñar que las ciudades y regiones, con independencia de su ubicación en un Estado federal o no, se están organizando en un centenar de organizaciones como Arab Towns Organization, Asian Network of Major Cities 21, Assembly of European Regions, Association of Local Democracy Agencies, Association of North East Asia Regional Governments, Baltic Sea States Subregional Cooperation, Eurocities, Euro-Latin American Alliance of Cooperation among Cities, Federation of Latin American Cities, Municipalities and Association of Local Governments (FLACMA), Global Cities Dialogue, International Union of Local Authorities (IULA), United Cities and Local Governments (UCLG), entre otras:

There are over 125 multilateral networks and forums that gather subnational governments to discuss a myriad of issues - from sustainable development to culture and education or urban development. (Tavares, 2016, p. 14)

Lo más relevante de estas 125 organizaciones es que, en el marco de las reuniones anuales o bianuales que proponen y llevan a cabo, congregan a miles de participantes de gobiernos municipales y estatales para discutir acerca de gobernabilidad local, y contribuyen a repensar el rol de los gobiernos subnacionales como tomadores de decisiones para definir políticas públicas de cara a los desafíos globales.

En el caso de United Cities and Local Governments (UCLG), vale decir y resaltar que al momento de escribir el presente artículo, la red abarca a más de 240.000 ciudades o regiones y más de 175 asociaciones de gobiernos locales y regionales presentes en 140 países, lo que a su vez significa que tiene presencia en el 72,5% de miembros de Naciones Unidas. En Twitter, UCLG cuenta con más de 24.000 seguidores, a los cuales, podría decirse, les interesa la agenda “paradiplomática”, que básicamente consiste en reducir la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático, desde el ámbito local. Desde la perspectiva de la infraestructura institucional y normativa que permite el desarrollo de la paradiplomacia, Tavares encuentra en quince Estados (Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Sudáfrica, España, Suiza y Estados Unidos) diferentes marcos legales y constitucionales que ofrecen garantías para que sus unidades territoriales exploren en el campo de las relaciones internacionales. Una muestra de veinte casos, uno en África, tres en Asia, seis en Europa, tres en América Latina, cinco en Norteamérica y dos en Oceanía, también le permiten al autor certificar que la paradiplomacia es un fenómeno lo suficientemente expandido y susceptible de ser medido para comprobar que existe un pulso de fuerzas entre los Estados-nación y los gobiernos subnacionales por la competencia internacional¹.

Ahora bien, el término *paradiplomacia* surgió hace algunos años en el seno de un grupo de internacionalistas para explicar el activismo internacional de los gobiernos no centrales (GNC) y justificar la pérdida de jerarquía centrada en el Estado-nación como sujeto principal de la sociedad internacional. No obstante, los constitucionalistas tienen mucho que decir y cuestionar acerca de este “artilugio” teórico.

Consideraciones sobre un neologismo

Consciente de la “insatisfacción intelectual que generan ciertas modas académicas recientes en Relaciones Internacionales que otorgan, sin mayor examen, un crédito conceptual sorprendente a determinados vocablos, incluso si su definición y, en consecuencia, su función analítica, no están nada claras” (Aguirre Zabala, 2000, p. 203), este trabajo comprende que la paradiplomacia es un neologismo que los diferentes estudios relacionados con la acción exterior de los entes subestatales ha creado, no sin ser contestado plenamente por sectores de la ciencia política y el derecho comparado (Kölling y Gamarra, 2015).

Por ese motivo, resulta primordial tomar una radiografía de la paradiplomacia para descubrir su articulación, tanto como sus fracturas. El propósito es aproximarse a un diagnóstico preciso sobre los alcances y las posibilidades que tiene esta expresión en el ámbito de la proyección internacional de las entidades subestatales. La invención de la paradiplomacia como “el involucramiento de GNC en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos permanente o ad hoc con entidades extranjeras públicas o privadas, con el propósito de promover temas socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (Cornago, 2010, p. 109), ha sido producto de un proceso histórico.

Cuando terminaba la década de 1980, Ivo Duchacek ya había encendido el foco sobre la creciente participación de los gobiernos regionales en los asuntos internacionales, al sostener que “la globalización ha llevado a las entidades subestatales a tomar las riendas de su propio destino y a tratar de promover, en la esfera internacional, sus propios intereses con una auténtica identidad” (Cárdava, 2009, p. 29). A través de *The international dimension of subnational self-government* (1984), *The territorial dimension of politics: within, among and across nations* (1986b) y *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts and subnational governments* (1988), el autor canadiense planteó las circunstancias que alteran el orden global y que, incluso, “erosionan” los poderes soberanos del Estado-naciónⁱⁱ. Apoyado en la plataforma teórica que Keohane y Nye (1988) habrían de aportar en torno a la interdependencia compleja, Duchacek intenta brindar un desarrollo conceptual para la cada vez mayor actividad exterior de los GNC. De acuerdo con el autor, aunque los GNC difícilmente pueden competir con naciones soberanas, el impacto que tienen en el plano exterior no debe ser ignorado. La paradiplomacia sugiere contactos directos entre gobiernos no centrales en una nación con sus contrapartidas subnacionales en otras naciones distintas, con los gobiernos centrales o con grupos privados en capitales extranjeras.

A través de un neologismo sin precedentes, se procura demostrar que la presencia subnacional en la escena internacional se ha convertido en un hecho cotidiano del mundo interdependiente, lo cual influye en la naturaleza de la diplomacia del Estado federal moderno como conjunto segmentado. El Estado-nación es visto como un

actor multivocal (polifónico) que, en la escena internacional, se expresa con más voces que la legitimada del gobierno central: pueden oírse también las voces altas y claras de los gobiernos no centrales así como las a menudo estridentes voces de los posibles gobiernos del día de mañana, del partido de la oposición o de la comunidad étnica en busca de su independencia. (Duchacek, 1986a, p. 11) De manera semejante, *An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*, de Soldatos (1990), mantiene la idea y la figura de la paradiplomacia, justificándola como un proceso de racionalización de las relaciones exteriores, clave para la armonización y la coherencia global de cara a la política exterior del Gobierno federal.

Duchacek y Soldatos contribuyen a diferenciar las acciones del Gobierno central y de los actores subestatales. Se habla de diplomacia o política exterior, para el primero, y de paradiplomacia o diplomacia paralela, para los segundos (Zeraoui, 2010, p. 71). En todo caso, la conceptualización y la taxonomía propuestas por los “padres de la paradiplomacia” fue una tarea incompleta. Eso sí, su estudio inauguró la apertura de una literatura académica muy amplia y muy diversa alrededor de la materia.

Desde entonces, se ha consolidado “una importante bibliografía que ha ido desarrollando la noción de región como actor internacional, incidiendo en la consideración de los papeles reales y progresivos que los gobiernos regionales vienen desempeñando en las relaciones internacionales” (Aldecoa, 2000, p. 81). Los trabajos de García Segura (1992) han dado luces para resignificar el concepto de *actor* en las relaciones internacionales (superando la visión estatocéntrica) y entender que “la presencia internacional de las entidades políticas subestatales ha dejado de ser un hecho aislado y característico de alguna entidad con aspiraciones independentistas para convertirse en la respuesta natural de estos actores a los retos de la interdependencia y la globalización” (García Segura, 1996, p. 263).

Hay que mencionar, además, tesis doctorales como la de Vanessa Marx (2008), en las que se defienden hipótesis centradas en que la ciudad también se ha constituido en una unidad sociopolítica cuya importancia tiende a aumentar: “Están conquistando un lugar en el mundo y lo están haciendo desde la relación global-local, buscan ser actores políticos relevantes y tener influencia en las relaciones internacionales” (p. 347).

El marco conceptual donde se localiza esta clase de argumentos no es más que el de paradiplomacia, que forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores.

Más adelante, entrada la década de 1990, “Hocking estudia el impacto de la globalización sobre la diplomacia contemporánea y constata que uno de sus efectos más interesantes es precisamente la creciente participación de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores” (Aguirre Zabala, 2000, p. 223):

Cada vez está más claro que el creciente interés internacional demostrado por los gobiernos no centrales no es sino parte de un proceso más amplio por el cual la política exterior está deviniendo local. El incremento de intereses y actividad internacionales a nivel local está sujeta a diferentes interpretaciones. Para algunos, representa una muy deseable democratización de los procesos de la política exterior, coto tradicional del poder ejecutivo. Para otros, la localización supone una derogación peligrosa del poder de los gobiernos para llevar a cabo una política exterior coherente, proporcionando a otros actores, estatales y no estatales, una oportunidad para sacar provecho de divisiones internas. (Hocking, 1993)

La paradiplomacia, expone el autor, sugiere actividades de segunda fila, tímidas imitaciones de diplomacia “real”, y hacen difícil descubrir la individualidad del concepto que se examina (Hocking, 2000, p. 34). De tal manera, concentrado en descifrar el sentido de la participación internacional de los GNC, el autor apuesta más por un enfoque denominado *multilayered diplomacy* o diplomacia multinivel. La diplomacia multinivel se presenta con el ánimo de explicar cómo, dados los cambios de las relaciones exteriores contemporáneas, los GNC asumen un papel genuino como actores políticos internacionales, permitiendo reforzar más que debilita, los lazos entre la región y el centro político.

Llegados a este punto, los trabajos sobre la acción exterior local han entrado en una “nueva era”. Se parte de la base de que la actividad internacional de las regiones no es nada nuevo y, en esa medida, han buscado proceder a su sistematización.

En el año 2000, Francisco Aldecoa y Michael Keating coordinaron el que ahora es uno de los trabajos más citados por quienes estudian la proyección exterior de las regiones. El libro es un inventario de ejemplos, actividades e instrumentos paradiplomáticos, una colección en cuyos textos se pueden encontrar “pistas” sobre el concepto propiamente dicho, en espera de aclarar su contenido esencial:

La paradiplomacia no significa lo mismo que la diplomacia estatal convencional, que a menudo persigue un interés nacional específico en el escenario internacional. Es mucho más específica y delimitada, a menudo oportunista y experimental [...] La paradiplomacia se caracteriza por un alto grado de participación por parte de la sociedad civil y del sector privado, con variaciones que dependen de factores políticos e institucionales y del régimen constitucional [...] La paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y sujeto en gran medida a la prueba y el error en la medida en que las regiones experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación coste/beneficios [...] Sin que conlleve nada espectacular, la paradiplomacia representa una importante nueva dimensión tanto para el regionalismo como para las relaciones internacionales, otra evidencia más del desvanecimiento de la distinción entre asuntos internos e internacionales y entre los ámbitos nacionales y regionales. (Keating, 2000, p. 43)

Aunque la literatura existente sobre la paradiplomacia adolece de una perspectiva teórica general que permita explicar cómo los gobiernos regionales han adquirido agencia internacional, y lo que puede dar forma a su “política exterior”, lo cierto es que *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, de Keating y Aldecoa, ha contribuido a que se acepte que la implicación en los asuntos exteriores por parte de GNC no es una mera moda pasajera, sino que representa un cambio en la práctica de la diplomacia. Aunque los Estados no ven con buenos ojos la intrusión de los actores subestatales en un área considerada tradicionalmente de su dominio exclusivo, los conflictos que pueden producirse no son irresolubles y la actuación externa de Estado y de regiones no tiene por qué ser incompatible. Al contrario, hay oportunidades para que exista cooperación y responsabilidades compartidas (Aldecoa, 2000).

Finalmente, Zeraoui (2010) es uno de los que cuestionan las teorías clásicas de las relaciones internacionales e, independientemente del término utilizado, comprueba que el fenómeno de la influencia de las entidades regionales en los asuntos globales existe por su propia dinámica:

La paradiplomacia es así una nueva tendencia donde los sub-gobiernos, o más bien, según cómo cada gobierno llame a sus entidades federativas, provincias, departamentos o regiones, toman acciones autónomas en cuestión de política internacional. Básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos, sin miras al resto del país. Esta nueva capacidad regional de dialogar directamente con otras partes del mundo se ha llamado paradiplomacia para diferenciarla de la política exterior que sigue siendo prerrogativa de los gobiernos centrales. (p. 77) Para los efectos de este trabajo, será la definición del profesor Zeraoui la que se adopte, por considerarse que condensa los elementos de análisis conceptual más claros. Aun cuando se reconocen las fracturas del neologismo, será utilizado como “paraguas” que incluya todos los casos específicos de política internacional de las regiones.

Causas, desarrollo y práctica de la paradiplomacia

Los marcos analíticos que hoy guían el estudio de la paradiplomacia no precisan un “listado tasado de causas que explique por qué se ha generalizado entre las entidades subestatales una voluntad tan decidida de proyección y participación activa en el ámbito exterior” (Cárdava, 2009, p. 28).

No obstante, cuando Duchacek y Soldatos analizan el federalismo y la soberanía en relación con la paradiplomacia, delimitan dos factores por los cuales las federaciones de un Estado toman relevancia en el plano internacional. El primero tiene que ver con la globalización de la economía, donde existe una importante competencia en el mercado mundial. El segundo se refiere a la “democratización” de la política exterior, ya que ahora cada ciudadano tiene una verdadera voz y un voto respecto a lo que sucede en su comunidad. No solo los ciudadanos, sino los grupos alternativos en general.

De acuerdo con Keating (2000), las regiones tienen diferentes motivaciones para su salida al escenario internacional. En lo económico, buscan inversiones, mercados para sus productos y tecnología para su modernización. Las regiones con su propio idioma o cultura también buscan apoyo externo, especialmente cuando su propio Gobierno estatal no está bien dispuesto hacia ellas. Aquellas con aspiraciones nacionalistas buscan el reconocimiento y la legitimación como algo más que meras regiones.

Por otra parte, las causas más definitivas a la hora de despegar la paradiplomacia, son, según Paquin y Lachapelle (2003), la crisis del Estado-nación y la globalización, el internacionalismo y la integración regional, y el nacionalismo.

Las profundas y ya no tan recientes transformaciones globales han logrado remover la jerarquía centrada en el Estado-nación como actor y sujeto principal de la sociedad internacional. El modelo postwestfaliano está siendo superado, y la soberanía exclusiva, absoluta e indivisible sobre el territorio y todo lo contenido en él ya no es como antes. El aparato estatal como unidad de análisis central ya no es suficiente para entender la política y concebir el poder.

Dada la carencia de los medios y recursos necesarios para administrar de manera efectiva las situaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, el Estado se encuentra sumido en una espiral de debilitamiento, donde los gobiernos estatales son obligados a ceder una tras otra, funciones y competencias otrora consideradas inherentes a su monopolio natural e inalienable (Bauman y Bordoni, 2016).

En vista de tal situación, la aparición de lo supranacional y de la reorientación de la autoridad hacia arriba ha desempeñado un papel definitivo. Sin embargo, la interconexión global también genera un espacio para lo subnacional (local), insinuando la reorientación de la autoridad hacia abajo. El caso de la Unión Europea resulta significativo:

Los actores subestatales han consolidado su acción exterior en la UE y han normalizado estas actividades con la acción exterior de sus respectivos gobiernos centrales. Todos estos acontecimientos han contribuido a la llamada “movilización regional” a nivel supranacional, y a que la participación regional a nivel de la UE se haya convertido en un tema central de los debates sobre las reformas territoriales en varios Estados miembros [...] en gran parte como resultado de la profundización de la integración y la reforma institucional de la UE, el reto de reducir el déficit democrático de la UE, y de las nuevas estrategias políticas de la UE. (Kölling y Gamarra, 2015, p. 22) García Segura (1996) también considera que la crisis de la identidad nacional a nivel del Estado, la perturbación de los mecanismos de integración colectiva y el crecimiento de identidades nacionales diferenciadas en las entidades subestatales funcionan como promotores de la paradiplomacia. Cuando el sentimiento nacionalista anima las reivindicaciones de los actores subestatales, su acción exterior es más firme y decidida porque se añaden motivos capaces de aglutinar las lealtades que ha perdido el Estado.

Todavía cabe señalar que la ampliación de contenidos en las relaciones internacionales —de los derechos humanos a la proliferación nuclear— ha favorecido la inserción subnacional. Esther Barbé afirma que “la agenda internacional de las entidades subestatales es, al mismo tiempo, más diversa y más global” (cit. en Cárdua, 2009, p. 33).

De este modo, junto a la tradicional dimensión de gendarme, la actividad convencional internacional de los Estados agrega ahora nuevas dimensiones como la industrial, la comercial, la cultural o la medioambiental. La incorporación de estos nuevos ámbitos materiales ha provocado una difuminación de la línea que históricamente separaba lo interno de lo internacional. Esta realidad se compone, la mayor parte de las veces, de materias atribuidas internamente a las entidades subestatales y los constitucionalistas, siempre temerosos a los intrincados derroteros que puede tomar el Derecho Internacional, se han esforzado por evitar que dicha situación generara una alteración del reparto de la ejecución de esas competencias. (Cárdua, 2009, p. 32) En cuanto a la mencionada difuminación de la referencia, Hocking ya había advertido que desde hacía años las políticas subestatales se habían ido involucrando en las políticas exteriores estatales, porque los asuntos exteriores no son autónomos, no constituyen una materia en sí mismos, sino que son siempre “sobre” algo (García Segura, 1996, p. 241).

Si se dan por sentadas y aceptadas las anteriores causas, conviene ahora aproximarse al desarrollo y la práctica de la paradiplomacia. Los argumentos que se han planteado, aunque válidos y razonables, y sobre los cuales siempre se podrá discutir, no son suficientes para que sea factible la proyección internacional de una entidad política subestatal. “Son necesarias dos condiciones mínimas: la primera, que el interés de la entidad en cuestión sea correspondido por otro actor internacional; la segunda, que exista un marco constitucional que contemple una cierta división de competencias” (García Segura, 1996, p. 251).

El límite constitucional

La conducción de la política exterior en Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Australia y Alemania no corresponde a ningún órgano diferente del Estado. De todos modos:

la ciudad de San Francisco sanciona un país extranjero que no respeta los derechos humanos; el gobierno de Quebec inaugura una temporada cultural en París; las entidades sub-estatales flamencas y valonas conforman

la delegación belga en la Organización del Comercio Mundial; los estados australianos asisten en el seno de la representación gubernamental de Australia en una conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo y medio ambiente; y el Land de Baden Württemberg participa en las misiones de restablecimiento de paz en Bangladesh, en Bosnia-Herzegovina, en Burundi y en Tanzania. (Paquin, 2003, p. 621) Es decir, aunque en el plano constitucional ningún país cede el monopolio de la jurisdicción internacional, los gobiernos subestatales no se cohiben de llevar a cabo en mayor o menor grado actividades exteriores de considerable repercusión.

Fascinados por esa dinámica, los defensores de una diplomacia paralela o multinivel, como Hocking (2000), piensan que las constituciones de los Estados ya no son guías apropiadas acerca del lugar y el papel de los diversos niveles de autoridad política nacional en la política mundial. No obstante, semejante consideración parece desatinada, toda vez que desconoce la significación de la Constitución con todo su valor normativo y la confunde con ser simplemente un “instrumento de estructura política básica que incluye la definición de unos poderes virtualmente absolutos o indefinidos, tanto por su extensión o duración como por no reconocer límites efectivos ni ámbitos de libre determinación” (García de Enterría, 1979).

Ahora bien, los partidarios de la paradiplomacia refutarán que el contexto global ha transformado para siempre las estructuras y los procesos de la vida política, social y económica, y que con ello se ha deslocalizado el poder del Estado. Pero en el contrataque, Pedro de Vega García (1998) ya ha advertido:

Ocurre, sin embargo, que el espectacular ensanchamiento de los espacios económicos y sociales, no se ha visto acompañado de una similar amplitud de los espacios políticos. Si en su proyecto de “Paz Perpetua”, Kant rechazó, siguiendo el realismo de Montesquieu, la posibilidad de forjar un Estado Mundial, al que apriorísticamente consideraba ingobernable, y se conformó con idear una hipotética Confederación de Estados, bien podemos sostener ahora que, a pesar del acelerado proceso [de internacionalización], no se vislumbra en el horizonte ninguna realidad estatal cosmopolita que en el orden político se corresponda con esas otras realidades más efectivas de la globalización social y económica. De esta suerte continúa siendo el Estado el punto de referencia y el marco obligado donde se establecen los supuestos reguladores de la vida social y donde se definen y se expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia. (p. 14) Dígase lo que se diga, el Estado es el sujeto esencial del derecho internacional y como tal puede invocar derechos y asumir obligaciones que constituyen los principales parámetros de la convivencia internacional. Con independencia de los diversos momentos históricos, toda organización estatal debe realizar tres fines fundamentales: asegurar su propia existencia y reproducción como organización; garantizar la convivencia pacífica dentro de su territorio y asegurar su permanencia como entidad soberana dentro de la comunidad internacional (Bustos Gisbert, 1996).

Finalmente, continuando con García de Enterría (1979), todo Estado ha de tener una atribución de competencias a favor de las instituciones centrales, de modo que se garantice la necesaria unidad de acción. Es obvio decir que el régimen competencial no procede de ningún otro sitio que del texto constitucional y la subsiguiente interpretación que de este haga el “guardián de la Constitución”. Así pues, la *supremacía constitucional* impone necesariamente un límite a la acción exterior que pretenda desplegar un órgano político subestatal, a fin de que sea conducida dentro de un marco de legalidad y sea congruente y complementaria con la política exterior del Estado.

Consecuencias. ¿Divergencia o uniformidad?

De las lecturas e investigaciones pasadas se infiere que el gran problema de la paradiplomacia es que no significa siempre una convergencia o uniformidad política; también genera enfrentamiento, aunque no permanente, entre el centro y la periferia. Esto es, entre el Estado y las unidades que lo constituyen. A veces la acción exterior de los GNC complementa la política exterior y otras veces va en contra del interés nacional,

incluso pretendiendo erosionar la integridad territorial del Estado. Unas veces son complementarias y otras contradictorias, según los intereses de los actores (Zeraoui, 2010, p. 69).

Los casos de Cataluña y Quebec suelen ser los ejemplos más citados en este último sentido. Recurrir a la paradiplomacia como instrumento de internacionalización de pretensiones secesionistas y de “desconexión” amenaza la soberanía y el interés nacional y rompe definitivamente con el equilibrio de una política exterior uniforme.

Kuznetsov reafirma que los gobiernos regionales, de diferentes maneras, mantienen un desempeño activo en las relaciones internacionales: abren oficinas de comercio y promoción cultural en el extranjero, firman tratados y acuerdos con actores estatales y no estatales en el exterior, forman parte de redes internacionales de cooperación, pero incluso, a veces, desafían la política exterior oficial de sus gobiernos centrales a través de declaraciones o acciones.

Como componentes de un mismo sistema, los gobiernos locales y estatales pueden implementar una *constituent diplomacy*, enfoque introducido por Kincaid (1990) para apoyar la idea de que es posible que la acción paradiplomática esté concebida en un ámbito de cooperación o apoyo con el Gobierno central y que las actividades por parte de las unidades federadas sean coordinadas o desarrolladas de manera conjunta, sin alterar en ningún sentido el mencionado orden constitucional. Baste, como muestra, el caso australiano:

En Australia, los asuntos exteriores han enrarecido las relaciones entre los estados y el Gobierno (federal) de la Commonwealth a lo largo de las últimas tres décadas debido a dos cuestiones. La primera ha sido por las actividades diplomáticas internacionales desplegadas por los estados. La segunda viene por el impacto que la negociación y el ingreso del gobierno de la Commonwealth en tratados internacionales ha tenido en el reparto de poderes establecidos por la Constitución [...] Sin embargo, la Commonwealth y los estados, han fomentado una más estrecha relación de cooperación. Se han establecido iniciativas institucionales destinadas para ser una herramienta de cooperación y consultoras entre los gobiernos de los estados/territorios, la Commonwealth, la comunidad empresarial y los sindicatos, en aras de mejorar la coordinación en lo relacionado con el exterior y promocionar “los intereses australianos” en el extranjero con mayor coherencia y unidad. (Ravenhill, 2000, p. 150) En suma, la paradiplomacia supone un desafío institucional en cuyo desarrollo se esconde una disyuntiva: compartir intereses o competir por ellos. Superarla, depende de una serie de determinantes internos a nivel de país. Las posibilidades, límites, riesgos y oportunidades que pueda tener la acción exterior de entes subestatales en un entorno cambiante de intereses globales deben ser compatibles, además, con una noción de *lealtad constitucional*. El marco constitucional, con las prerrogativas que el Gobierno central otorga a las regiones y las relaciones entre gobiernos locales y Gobierno central, funcionan como estructuras que definen la trayectoria de la paradiplomacia, según André Lecours (2012). Algunos Estados son marcadamente conflictivos en sus relaciones internas, mientras que otros son más propensos a la cooperación (Zeraoui, 2010, p. 67). Sin embargo, ello no es suficiente para comprender cuáles son los factores que más inciden en que la proyección internacional de un ente subestatal se inserte en un contexto de mayor uniformidad que divergencia, en el marco del funcionamiento del aparato estatal que lo contiene.

Para poder abordar la cuestión, el trabajo de investigación que precedió este artículo encontró que (i) el modelo de organización territorial, (ii) las relaciones intergubernamentales, (iii) la representatividad e identidad con el órgano legislativo por parte de las unidades constitutivas del Estado, y (iv) la acción de los partidos políticos, son determinantes a la hora de acomodar la paradiplomacia en un orden constitucionalⁱⁱⁱ estable y sostenible en el tiempo.

La investigación

El trabajo de investigación se propuso un análisis aproximado de tres casos que corresponden a las tres formas actuales de Estado: la unitaria, la federal y la regional/autonómica. Esto, con el objetivo de tomar desde

cada modelo la experiencia que las actividades relacionadas con la paradiplomacia han permitido mantener o incluso alterar el orden constitucional.

Los casos seleccionados son los de Alemania, España y Colombia. Los dos primeros representan un valioso ejemplo, habida cuenta de la trayectoria paradiplomática de prácticamente todos los *länder* y comunidades autónomas. Todos los *länder* alemanes están ahora presentes en el concierto internacional. Según el análisis de Nagelschmidt (1999), los *länder* más ricos y más fuertes son los que iniciaron la tendencia. Baden-Württemberg, que se considera una de las regiones más prósperas e industrializadas de Europa y con un potente sentimiento regionalista, mantiene buenas relaciones con Hungría, la República Checa, Polonia, Rumania, Croacia, Ucrania, Rusia, Estonia los Estados Unidos y algunos países de Europa del Este y asiáticos, a partir de políticas de ayuda al desarrollo y asistencia humanitaria (Paquin, 2004).

Las comunidades autónomas españolas (CCAA) ofrecen un extenso catálogo de experiencias y actividades de alcance internacional. Galicia suscribe un convenio con el reino de Dinamarca sobre medio ambiente, el País Vasco instala una oficina en Bruselas como órgano de relación y coordinación general con las instituciones europeas, Cataluña tiene “representación” exterior en los cinco continentes y la emplea para explotar su identidad nacional, cultura, idioma, así como difundir las intenciones separatistas. No obstante, todas estas acciones paradiplomáticas han terminado por suponer un conflicto de competencias con el Estado donde el Tribunal Constitucional ha debido mediar y resolver, no sin traspies.

El caso colombiano despierta todo el interés debido a la reciente iniciación del activismo internacional por parte de departamentos y ciudades con estrategias muy marcadas e independientes del resorte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Municipios y departamentos en Colombia están incursionando en la onda de las políticas de inserción global local. El ejemplo de Medellín es ilustrativo. En el año 2001, el Concejo municipal de Medellín, mediante el acuerdo N.º 73, autorizó al alcalde de la ciudad para crear una institución que buscara cooperación internacional. De allí que el 19 de junio de 2002, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, se constituyera la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín (ACI) como resultado de una asociación entre entidades públicas: Alcaldía de Medellín, Empresas Públicas de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Empresas Varias de Medellín. Gracias a la entidad y la voluntad política de los posteriores alcaldes que han seguido impulsando la política internacional de la ciudad, Medellín se ha hecho una “política exterior” a la medida y sostenida a lo largo de los últimos quince años, convirtiéndose en eje fundamental para el proceso de desarrollo local.

De acuerdo con Tickner (2011), aunque el debate sobre la diplomacia “paralela” ha sido más álgido en países caracterizados por sistemas federales (Alemania, Brasil, Estados Unidos, México) o en aquellos donde existen grupos subnacionales que exigen un reconocimiento diferenciado (España, Canadá), los procesos de descentralización del poder político y de la responsabilidad administrativa y fiscal —a los cuales Colombia no es inmune— han dado lugar a una mayor autonomía y activismo de los gobiernos subnacionales en general. La revisión del modelo de organización territorial, el tejido de relaciones intergubernamentales, el papel del Legislativo y el accionar de los partidos políticos en cada uno de los tres países arriba señalados permite proponer tres escenarios de orden, desorden y antiorden constitucional, en consonancia con las diferentes trayectorias paradiplomáticas. El orden depende de unas garantías mínimas que, en el marco de la organización territorial, el Estado puede ofrecer a las regiones en materia de participación e injerencia en la construcción de la política exterior. Sin embargo, la facultad que otorga una “competencia internacional” no debe suponer hacer las cosas a rienda suelta, actuando por separado sin miras al resto del país. De ahí la relevancia de que en las relaciones intergubernamentales el principio rector sea la cooperación, amarrado intensamente a la lealtad constitucional. La máxima instancia institucional que encarna la colaboración entre los distintos niveles de gobierno no puede ser otra que una cámara donde las entidades subestatales se sientan plenamente representadas y tenidas en cuenta para la planificación conjunta y la gobernación nacional, que no fragmentaria. Finalmente, como son los partidos políticos los artefactos de representación política por excelencia y quienes comandan los gobiernos, sobre ellos recae la responsabilidad de practicar mediante sus

acciones y decisiones el principio constitucional de la lealtad, manteniendo efectiva, clara y contundente la necesaria unidad estatal.

Si el diseño institucional y constitucional de los cuatro elementos descritos previamente todavía es una asignatura pendiente en la configuración del Estado, y los actores aún no están comprometidos en su desarrollo, surge una especie de desorden.

En el peor de los casos, el antiorden sugiere problemas de todo tipo. Puede ser que bajo el modelo de organización territorial se imposibilite y bloquee a las regiones un mínimo grado de influencia en la política exterior. Además, un tejido de relaciones intergubernamentales carente de mecanismos institucionales de coordinación y concurrencia, sumado a un conjunto de entidades territoriales sin opciones para participar en la gobernación del Estado a través de una cámara de representación territorial, y con partidos políticos que desobedecen de frente el principio de lealtad y proponen incluso acciones de separación y la construcción de naciones paralelas, representa un escenario catastrófico para el orden constitucional.

Resultados de investigación

Escenario N.o 1. Orden

El examen del caso alemán arrojó un primer escenario. Los *länder* participan activamente en aspectos propios y relevantes de relaciones internacionales, sin suponer un enfrentamiento peligroso con el Gobierno federal, titular de la materia. Es normal que se presente algún tipo de conflicto, pero prevalecen la coordinación y el apoyo mutuo de cara a la proyección de una sola política exterior.

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949) dispone el derecho de los *länder* a ser consultados y escuchados previamente a la firma de tratados internacionales y además les permite acordar asuntos directamente con Estados extranjeros, siempre y cuando sean afectados en sus competencias. Desde luego, semejantes prerrogativas les ha brindado capacidad para participar en las decisiones más relevantes de los asuntos europeos e internacionales. En todo caso, el Gobierno federal puede evitar o impedir toda acción si la considera contraria a su política exterior. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán ha hecho hincapié en la necesidad de configurar el Estado federal como una sola unidad en el escenario internacional.

Alemania comprende un modelo de Estado federal que se caracteriza por tener tantas soberanías originarias, aparatos institucionales, poderes constituyentes y ordenamientos jurídicos como territorios (Pereira Menaut y Martínez Arribas, 2013), lo que es muestra clara de la diversidad y la pluralidad de elementos que alberga. Aunque la existencia de diferencias económicas entre los *länder*, aunada al inconformismo con las responsabilidades tributarias que tienen unos más que otros, parecen indicar una compleja red de relaciones intergubernamentales donde cada *land* puede hacer las cosas a su manera, la verdad es que siempre prima el principio de cooperación.

La lectura de Nagel (2002) es la que ha dado luces para entender el comportamiento del *land* tanto como del *bund*. Ninguno le apuesta a las consecuencias que trae no ponerse de acuerdo. Por ejemplo, para evitar el conflicto, ambos han colaborado desde el principio en las negociaciones europeas. Para fijar posiciones de negociación alemanas, los ministerios federales correspondientes escuchan a los representantes de los *länder*. En realidad, la coordinación se realiza entre los funcionarios, o entre los ministros de los *länder* responsables para asuntos europeos, ocasionalmente en la Conferencia de Ministros Presidentes de los Länder o en el pleno del Bundesrat, máximo escenario de la cooperación y la coordinación institucionalizadas.

Por eso, es tan importante el papel del Bundesrat. Como cámara de representación territorial, asegura el diálogo efectivo entre los *länder* y el Estado, de cara al tratamiento del interés nacional. Eso sí, la energía de esa máquina legislativa se recarga con otra clase de principios muy propios de la cultura federal. Se trata de la lealtad:

Este principio de lealtad federal (*Bundestreue*, en la terminología alemana), aunque no venga reconocido en el texto constitucional respectivo de cada Estado, se deriva necesariamente del principio de unidad, columna vertebral de todo Estado compuesto. Así, por ejemplo, en Alemania, aunque la Ley Fundamental no lo recoge en su articulado, el Tribunal Constitucional Federal se ha encargado de inferirlo del mismo, extrayendo de él numerosas y muy trascendentales consecuencias en lo que al comportamiento de la Federación y de los *Länder* se refiere. (Arroyo Gil, 2014) Como no podía ser de otra manera, son los partidos políticos los que finalmente hacen realidad y practican el principio de la lealtad federal con sus acciones, como quiera que son los protagonistas que tienen asiento en el seno del Bundesrat y comandan y gobiernan en los *länder*. Bien es verdad que la estructura de partidos se ha estado regionalizando con ocasión de los desequilibrios territoriales, pero en su ejercicio hay evidencia de que piensan definitivamente más en el conjunto del Estado alemán que en los deseos particulares que provienen de un *land* cuando toman decisiones sobre temas con repercusiones globales.

La dinámica alemana admite imaginar los cuatro aspectos anteriores en una gráfica de vectores ligados que se interrelacionan entre sí en una misma línea recta con la misma dirección. El sentido y la secuencia que siguen son el croquis que va a permitir el dibujo de la paradiplomacia en un cuadro constitucional ordenado donde cabe pensar que los *länder*, aun teniendo intenciones de accionar estrategias de inserción internacional, no escapan a los incentivos que ofrece el ordenamiento interno para negociar y construir conjuntamente una sola política exterior.

La garantía constitucional que se ofrece a los *länder* en materia internacional, tenerlos verdaderamente en cuenta en la proyección de la política exterior y en todos los demás aspectos de la vida federal, atendiendo la naturaleza del Bundesrat, sumado a la desconfianza institucional superada gracias al imperativo del principio de lealtad federal que rige las relaciones intergubernamentales, y a su vez materializado por la acción de los partidos políticos, encierra un escenario de *orden constitucional*.

Escenario N.o 2. Desorden

La forma del Estado colombiano sigue los parámetros del modelo unitario y, de conformidad con el artículo 286 inserto en el título XI “De la organización territorial” de la Constitución Política de Colombia (1991), los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas son entidades territoriales. Hay quienes dicen, en visión retrospectiva, que el modelo de ordenamiento territorial que se adoptó en el año 91 fue un modelo equivocado. No hubo tiempo suficiente para estudiarlo de mejor manera, se actuó en esta materia más con emociones, con sentimientos que con cabeza fría. En el mismo sentido, indica Hernández Becerra que el “modelo” adoptado, si pudiera llamarse así, carece de definición, de hilo conductor, de pensamiento rector que permita precisarlo (Suelo Cock, 2008).

En virtud de la inconcreción constitucional y la complejidad de la materia, se conoce muy poco sobre la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y del marco general de principios y valores que deben regir las relaciones intergubernamentales.

Se debía expedir una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) encargada de ejecutar la distribución de competencias entre la Nación y todas las entidades territoriales, con la esperanza de completar la arquitectura de la organización según principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pero después de veinte años y por lo menos con dieciocho intentos fallidos, hasta 2011 se vino a promulgar la LOOT 1454, que tampoco logró el cometido de clarificar la organización político-administrativa del territorio colombiano. Así, la Corte Constitucional, en una tarea laboriosa por revisar el asunto territorial, ha sido un poco la clave en cuanto a concreción y aclaración de las reglas de juego en materia de distribución del poder, resaltando el ineludible proceso de descentralización.

A pesar del esfuerzo descentralizador, dada la diferenciación histórica entre regiones y la concentración del poder en Bogotá, la tendencia central y unitaria ha marcado siempre la vida política colombiana, en

detrimento del fortalecimiento y la autonomía de las estructuras territoriales del orden subnacional. Unas regiones tienen mayor capacidad institucional y económica que otras para el ejercicio de sus competencias y gestiones de gobierno.

Esa desigualdad contribuye a que las relaciones con el centro de impulsión política que dirige Presidencia de la República sean más de dependencia y dominio que de coordinación o articulación entre iguales. No existe un conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes (Leyva Botero, 2012). Todo lo contrario, la figura del presidente se ha valido de instrumentos como los “consejos comunales” para articular las relaciones intraestatales, pero no pasan de ser una mera estrategia de comunicaciones para escuchar necesidades y hacer promesas políticas.

Lo anterior no sería tan grave si el país contara con una cámara territorial con la finalidad de balancear los poderes entre niveles de gobierno y que permitiera a los gobiernos subestatales colombianos un nivel mínimo de participación en el proceso de toma de decisiones que les afecten en las muy diversas dimensiones de su desarrollo social, político y económico. Si esto fuera así, podría pensarse que existe un espacio de diálogo intergubernamental con posibilidades de influencia e injerencia en la producción de la legislación nacional y la planificación del futuro.

El Congreso de Colombia, aunque bicameral, con Cámara de Representantes y Senado de la República, no opera bajo el principio de representación territorial, sino poblacional. Las normas del juego electoral favorecen que algunos entes territoriales no tengan asiento en el Legislativo, mientras que otros, en cambio, exceden su representación. Los congresistas y los partidos políticos con presencia en el Senado obedecen prioritariamente a la agenda política diseñada por la Casa de Nariño y luego a la compuesta por las expectativas de las circunscripciones de donde vienen y que apoderan.

Así las cosas, cuando un gobierno departamental o municipal en Colombia decide actuar en el ámbito internacional, a través de actividades paradiplomáticas, lo hace al margen de cualquier vía jurídica e institucional. La ausencia de una “competencia exterior” es una razón, pero más importante aún es el contexto de la dinámica interna que define el funcionamiento propio del Estado. El colombiano es un escenario que admite imaginar los cuatro aspectos anteriores en una gráfica de vectores libres e independientes que no pueden lograr una interconexión precisa y desbordan cualquier línea recta. El sentido y la secuencia que siguen, o mejor, que no siguen, son el croquis que permite dibujar la paradiplomacia en un cuadro *desordenado* donde, a pesar de la atmósfera desenfadada que todavía engloba la acción exterior de los entes en Colombia, genera suspicacia la capacidad de control y dominio del Gobierno nacional para dirigir con propiedad las relaciones internacionales del país.

Escenario N.º 3. Antiorden

Remiro Brotons considera que en España los constituyentes de 1978 han regulado las relaciones internacionales con lentes decimonónicas y se negaron a profundizar en las consecuencias de la concepción autonómica del Estado en el orden internacional. Ello ha generado coletazos muy graves a la hora de gestionar la política exterior de España en un ambiente generalizado de colaboración. Se ha dicho que la solución implica permitir a las entidades subestatales realizar actividades encuadrables en un concepto amplio de relaciones internacionales y simultáneamente establecer límites, pero la experiencia refleja sendas dificultades.

Tras la revisión del modelo de Estado autonómico español hay que decir que el proceso constituyente resultó parcial porque “de las tres grandes decisiones que la transición prefiguró, la Constitución acabaría desarrollando y concretando dos de ellas: el Estado democrático y la Monarquía parlamentaria; pero no la tercera, la autonomía territorial” (Aragón Reyes, 2013, p. 826). En la misma dirección, Elvira Perales (2013) sostiene que el sistema de distribución territorial del poder en España es fruto de su historia y, en particular,

del proceso de elaboración de la Constitución de 1978, que se caracterizó por la falta de consenso sobre esta cuestión frente al acuerdo generalizado en el resto de las materias.

Unidad y autonomía serán principios de la organización que deban convivir. De ahí que uno de los mayores desafíos institucionales sea maridar ambos postulados en línea con una demarcación competencial. Nadie mejor que el Tribunal Constitucional en la arquitectura estatal para saber combinar ambos fundamentos mediante sus sentencias. Sin embargo, España no ha completado la tarea de acabar una teoría constitucional sobre el tipo de relaciones y principios que deben regir la dinámica intergubernamental.

Con la vista dirigida hacia la lealtad federal, mucho se ha escrito y discutido sobre una “lealtad constitucional” *a la española* que permita vincular a los distintos niveles de gobierno a través de una serie de técnicas de cooperación funcional y orgánica. Aun así, no ha sido posible construir entre CCAA ni entre CCAA y Estado, carreteras pavimentadas de confianza institucional. De acuerdo con la coyuntura, cada una va por lo suyo, aprovecha la ocasión y consigue lo que puede mediante negociaciones bilaterales con el Gobierno central.

Tampoco existe un lugar donde confluyan todos los territorios con la finalidad de debatir las cuestiones que les afecten a todos, al estilo de un Bundesrat alemán. En la Constitución española (1978) el Senado nació con la idea de servir como cámara de representación territorial, pero no lo ha logrado. Apenas se ha convertido en un rincón del sistema político donde los partidos son los primeros en no practicar la lealtad constitucional necesaria. Actúan según el caladero territorial de sus votos, sin importar las consecuencias que recaigan sobre otras CCAA (Pereira Menaut y Martínez Arribas, 2013).

Peor todavía, se han fortalecido partidos políticos de carácter regional, con consecuencias sobre el grado de representación que puedan tener las CCAA por igual. Las que carecen de partidos políticos están condenadas a menos autonomía, dice Pereira Menaut. Pero las que sí que los tienen y son comandadas por ellos, muchas veces con tintes nacionalistas, se convierten en “*nation builders* o constructores nacionales”^{iv}, pretendiendo “cierta independencia respecto al Estado, que es percibido como un lastre que les frena en base a consideraciones de orden estatal con las que no se sienten identificadas” (García Segura, 1996, p. 251). El caso catalán es un ejemplo clarísimo. Desde hace años, utilizan acciones paradiplomáticas para promocionar una identidad propia con el deseo de una “ruptura” de España, lo que con toda claridad significa un peligro, no solo para la integridad territorial sino para el orden constitucional. De manera análoga con los anteriores casos, la dinámica española puede ser simbolizada con una serie de vectores que a pesar de su complejidad van en una misma vía que aspira al funcionamiento ordenado. No obstante, la existencia de actores políticos al mando de los entes subestatales con ambiciones en el escenario internacional y sin conocer la mínima idea de lealtad, rompe con una trayectoria estatal estable.

Las CCAA no cuentan con una garantía constitucional plena para participar en la concreción y proyección de la política exterior española. De manera sistemática se ha negado su derecho a ser oídas en procesos de firma y negociación de tratados y tampoco es claro qué actividades son permitidas o prohibidas ni cuál debe ser el régimen competencial de “lo internacional”. El Senado no es una cámara de representación autonómica que permita la participación, la deliberación ni el impulso de las relaciones intergubernamentales entre comunidades, lo que tiene consecuencias a la hora de sentirse parte de un sistema. Si en la máxima instancia interna de formación y construcción de la voluntad general no hay señas de colaboración, transparencia, legitimidad y resultados, las regiones cada vez más tendrán incentivos para buscar afuera lo que no tienen adentro. El principio de la lealtad constitucional todavía no define la articulación entre los niveles de gobierno y tampoco es practicado enteramente por los partidos políticos. Es más, algunos de corte nacionalista, pasan de la lealtad y de cualquier noción de patriotismo constitucional. Más bien apuestan por la separación y la creación paralela de otro Estado, fomentando la crisis y un ambiente de *antiorden*.

Conclusiones

Contrariamente a la teoría del Estado de Heller, en tanto en cuanto lo más evidente y lo que por eso menos se discute es la unidad de acción del Estado en orden a la política exterior, hay que decir que persisten debates muy serios que han podido cuestionar esa “evidente” unidad. Duchacek advirtió que los Estados se expresan ya no con una voz única y exclusiva, sino a través de una suerte de polifonía, lo que faculta a provincias, cantones, regiones, CCAA, *länder* y a un largo etcétera de entidades políticas subestatales, pronunciarse y hacerse escuchar en el planeta globalizado de hoy.

Pero no se trata tan solo de demostrar un hecho a la fuerza, máxime cuando “las relaciones de relieve internacional no han sido claramente delimitadas por la doctrina científica y los regímenes jurídicos — básicamente la ausencia normativa — tampoco aportan mucha precisión” (Bustos Gisbert, 1996, p. 86). El quid del asunto versa sobre la viabilidad de la acción exterior subestatal. Bustos (1996) se ha preguntado qué requisitos deben cumplirse para que una actividad exterior de un ente subestatal sea constitucionalmente legítima, y responde que evidentemente no debe incidir en las relaciones internacionales *stricto sensu* del Estado:

Diversos autores se han pronunciado sobre esta cuestión, así, para Escribano debe existir en todo caso, la expresa autorización del Gobierno; Solís pone de manifiesto la necesidad de coordinación a través de una adecuada información (especialmente en lo referente a visitas al extranjero de las autoridades regionales); Jáuregui considera que esta actividad internacional podría ser fiscalizada por el Estado a través de los normales procedimientos de control sin especificar cuáles serían las vías más idóneas (control jurisdiccional, información previa, supervisión de los órganos centrales); Pérez Tremps también sostiene que al Estado le corresponde controlar y evitar que sus unidades puedan incidir negativamente en sus relaciones exteriores. (pp. 86-87) Pero ¿autorizar, fiscalizar y controlar qué exactamente, cómo, con qué herramientas y cuándo? Se entiende la preocupación que los absorbe: la erosión de la unidad y la coherencia estatal en materia de relaciones internacionales por cuenta de las actividades paradiplomáticas. Más allá de “autorizar, fiscalizar, controlar [...]” (Bustos Gisbert, 1996, p. 86), es preciso viajar hasta el fondo de la dinámica interna estatal, esa que permite aproximarse al entorno dentro del cual la paradiplomacia encuentra sitio y acomodo legal, político y constitucional.

Por esa razón, todos los esfuerzos aquí expuestos han estado encaminados a descubrir las condiciones que permiten generar una acción combinada en el ámbito diplomático y paradiplomático, entre el Estado y las unidades que lo constituyen, en un ambiente “sano”, constitucional. Las experiencias de Alemania, España y Colombia ayudan a comprender y esclarecer el tema.

El establecimiento de los tres escenarios caracterizados por el orden, el desorden y el antiorden ha permitido racionalizar las diferencias entre los casos, pero también ha ayudado a entender que la paradiplomacia roza las fibras más sensibles de las relaciones internacionales tanto como del derecho constitucional. El cauce de todo lo que implica está tremendamente relacionado con el andamiaje institucional parcialmente “constitucionalizado” y exige siempre cooperación y apoyo en una materia tan compleja como los asuntos exteriores.

Resulta diáfano que en la actual coyuntura global, como consecuencia de la evolución de las relaciones internacionales y del carácter nómada del poder político, existen diferentes tipos de actores con capacidades, influencia e injerencia. El derecho debe ajustarse a las realidades en las que los gobiernos no centrales también componen vínculos con el elenco de sujetos que hay allí afuera.

Será muy atrevido concluir que la paradiplomacia, tal como ocurrió con las relaciones internacionales, se convertirá en el futuro en una disciplina académica, pero lo que sí se puede animar es la continuación del debate. La agenda investigativa es tan amplia como la agenda global. Falta distinguir si los hallazgos de la presentación casuística reseñada aquí funcionan para observar la trayectoria de la paradiplomacia en otros Estados, aplicando el trinomio orden/desorden/antiorden, a efectos de concebir la paradiplomacia en un

estado de cosas ordenado que, conforme a Tushnet (2003), conlleva un conjunto razonablemente estable de instituciones a través de las cuales se toman las decisiones fundamentales de un país durante un periodo determinado y de principios que guían esas decisiones.

Pero, por favor, permítase advertir que no existe ningún afán por *universalizar* la hipótesis, entre otras cosas, porque ni el alemán es un escenario de tierra que mana leche y miel, ni el español es un caos sin retorno, y tampoco el colombiano es una miscelánea mancondiana. Las modalidades concretas de la acción exterior subestatal y del comportamiento *ad intra* del Estado varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas.

Además, los principales casos que se mencionaron (Baden-Württemberg en Alemania, Cataluña en España y Medellín en Colombia) no completan la radiografía de la paradiplomacia presente en los tres países. ¿Qué pasa con los otros *länder*, CCAA y municipios como Turingia, Extremadura o Cúcuta? ¿Es que acaso la paradiplomacia solo es una práctica de las regiones más ricas? ¿Son estas las que representan el problema y la incomodidad? Es inquietante conocer cómo determinados territorios de un Estado, la mayoría de las veces con ciertas ventajas económicas, creen que pueden irrespetar la exclusividad de una materia que exige posturas al unísono en el exterior.

Varios interrogantes siguen sin resolverse, por eso es urgente la clasificación definitiva de las cláusulas bajo las cuales sea posible entender por qué, para qué y cómo los poderes descentralizados deciden salir y participar en la esfera internacional, y estando fuera, saber qué implica y cuánto le cuesta al Estado en orden a la política exterior.

En todo caso, mientras las relaciones internacionales *stricto sensu* sigan siendo constitucionalmente una competencia exclusiva del Estado, por muy grande que sea el interés de los gobiernos subestatales y muy legítimo que se pretenda justificar, la paradiplomacia se sigue arriesgando a ser la “crónica de una muerte anunciada”.

Agradecimientos

El artículo se estructura a partir de la tesis titulada *Paradiplomacia: orden, desorden y antiorden. Alemania, España y Colombia en perspectiva comparada*, presentada para obtener el título de máster oficial en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España (CEPC). Dirigida por el profesor Juan Rodríguez Teruel y evaluada por los jurados Yolanda Gómez Lugo, María Caterina La Barbera y Cecilia Güemes Ghirardi.

Referencias

- Aguirre Zabala, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. En F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 203-235). Madrid: Marcial Pons.
- Aldecoa, F. (2000). Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985/2005). En F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 79-94). Madrid: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Aragón Reyes, M. (2013). *Estudios de derecho constitucional* (3.a ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arroyo Gil, A. (2014, 10 de septiembre). Lealtad federal y coerción federal. *El País*.
- Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- Bustos Gisbert, R. (1996). *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Cárdava, A. D. A. (2009). *Asambleas autonómicas y acción exterior*. Valencia: Cortes Valencianas.

- Constitución española [Const.] (1978).
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991).
- Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática. En L. Maira (comp.), *La política internacional subnacional de América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- De Almeida Medeiros, M. (2011). ¿Necesita Sao Paulo una política exterior? Hegemonía, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. *América Latina Hoy*, 56, 163-186.
- De Vega García, P. (1998). Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. *Revista de Estudios Políticos*, (100), 13-56. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27492.pdf>
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational selfgovernment. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31.
- Duchacek, I. (1986a). International competence of subnational governments: borderlands and beyond. En O. J. Martínez (ed.), *Across boundaries: transborder interaction in comparative perspective* (pp. 11-30). Texas: Western Pr.
- Duchacek, I., Latouche, D. y Stevenson, G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts and subnational governments*. Greenwood Pub Group.
- Elvira Perales, A. (2013). Conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a partir de la jurisprudencia constitucional española. En E. Mendoza Martelo et al., *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional* (pp. 3-36). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- García De Enterría, E. (1979). La Constitución como norma jurídica. *Anuario de Derecho Civil*, 32(II y III), 291-342.
- García Segura, C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Sociología*, (41), 13-31. Recuperado de <https://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia/pdf-es>
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, (91), 234-264. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45624/27140>
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non central governemnts and multilayered diplomacy*. Londres: Springer.
- Hocking, B. (2000). Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales. En F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 29-54). Madrid: Marcial Pons.
- Keating, M. (2000). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En F. Aldecoa y M. Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 11-28). Madrid/Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kincaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and the Nation-state: conflict and co-operation. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 54-75). Nueva York: Oxford University Press.
- Kölling, M. y Gamarra, Y. (2015). Relaciones de los entes subestatales con la Unión Europea en la era post-Lisboa: una aproximación desde la práctica española y alemana. En J. Tudela y M. Kölling (coord), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español* (pp. 251-285). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, (7), 91-114. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5696349>
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania [Const.] (1949).
- Leyva Botero, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de gobierno. *Análisis Político*, 25(76), 119-138. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43498/44776>

- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Nagel, K.-J. (2002). El federalismo alemán: ¿más cooperación o nueva asimetría? *Revista de Estudios Políticos*, (118), 65-100. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/download/46128/27627>
- Nagelschmidt, M. (1999). Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne: le cas du Bade-Wurtemberg. *Études internationales*, 30(4), 679-699. Recuperado de <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/1999-v30-n4-ei3079/704084ar/>
- Paquin, S. (2003). Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36(3), 621-642. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3233087>
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation* (vol. 3). Bruselas: Peter Lang Pub Incorporated.
- Paquin, S., y Lachapelle, G. (2003). ¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales? En Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, *Globalización, gobernanza e identidades* (pp. 85-104). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=963187>
- Pereira Menaut, A.-C. y Martínez Arribas, F. (2013). Acerca del fracaso del modelo territorial español. En E. Mendoza Martelo et al., *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional* (pp. 37-94). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Plokhy, S. (2015). *El último imperio. Los días finales de la Unión Soviética*. Madrid: Turner Publicaciones.
- Ravenhill, J. (2000). Las relaciones entre los estados y la Federación en los asuntos exteriores australianos. Una nueva era de cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 144-162). Madrid: Marcial Pons.
- Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated States as foreign-policy actors. En H. Michelmann y P. Soldatos, *Federalism and International Relations: the role of subnational units* (pp. 34-53). Nueva York: Oxford University Press.
- Suelt Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios Socio Jurídicos*, 10(1), 158-200. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351/297>
- Tavares, R. (octubre 9, 2013). Foreign policy goes local. How globalization made São Paulo into a diplomatic power. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2013-10-09/foreign-policy-goes-local>
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy. Cities and States as global players*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tickner, A. (2011, noviembre 1). Diplomacia subnacional y Bogotá. *El Espectador*.
- Tushnet, M. (2003). *The new constitutional order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Wolff, S. (2007). Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. *The Bologna Center Journal of International Affairs*, 10(1), 141-150. Recuperado de https://bcjournal.s3.amazonaws.com/uploads/issue/pdf/11/BCJ_-_Vol_10_-_Iss_01_-_2007.pdf
- Zeraoui, Z. (2010). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones, *Desafíos*, 23(I), 59-96. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633169003.pdf>

Notas

- i Algunas clasificaciones que resalta Rodrigo Tavares en "Paradiplomacy: cities and states as global players" como relevantes para presentar indicadores en la materia son: *globalization and world cities (GaWC) research network; global cities index; Global Power Cities Index; Global City Competitiveness Index; the world's most influential cities; Global Financial Centers Index (GFCI)* y *South American States of the future*.
- ii Hay circunstancias que alteran el orden global. En décadas recientes, autoridades subestatales han desarrollado contactos transfronterizos directos con sus pares; los gobiernos locales de un mediano o pequeño tamaño están tomando lugar en

iniciativas globales en cuanto a temas como desarrollo, cooperación, crimen organizado, medio ambiente y promoción de los derechos humanos; prevalece una pérdida de la exclusividad territorial y hay una nueva crisis de legitimidad del Estado-nación que perforan sus poderes soberanos.

- iii Orden constitucional, a los efectos que aquí interesan, es el conjunto razonablemente estable de instituciones a través de las cuales se toman las decisiones fundamentales de un país durante un periodo determinado y de principios que guían esas decisiones (Tushnet, 2003).
- iv Así llamó Roman Szporluk, historiador de la Universidad de Harvard, a los nacionalistas rusos que se estaban imponiendo a los *empire-savers* o salvadores del imperio. Véase Plokhy (2015).
- * Artículo de reflexión.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo: Arenas-Arias, G. J. (2018) Paradiplomacia: definiciones y trayectorias. *Papel Político*, 23(2). 1-19 . <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.pddt>