

Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia*

Theoretical Debates on the Foreign Action of Non-Central Governments. A Synthesizing Proposal on Paradiplomacy

Mariano Alvarez^a

Universidad Arturo Prat, Chile

marianoalv@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4367-2918>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>

Recibido: 19 Enero 2021

Aceptado: 25 Mayo 2021

Publicado: 30 Noviembre 2021

Resumen:

Si bien la acción exterior de los gobiernos no centrales se ha generalizado y normalizado a nivel mundial, persisten fuertes debates teóricos en torno a su estudio. Ello dificulta el correcto análisis comparativo y la formulación de políticas públicas con base en estudios académicos. El objetivo del artículo es revisar comprensivamente tres de los principales debates de la literatura sobre este tema, con el fin de presentar al lector e investigador ciertos consensos alcanzados en los casos en que es posible. Los debates son abordados metodológicamente a partir de una revisión bibliográfica y estado del arte, especialmente en Europa y América Latina. Primero, se estudia cómo se debe denominar al fenómeno; segundo, cuáles son sus causas, motivos u objetivos; y tercero, qué definición se debe adoptar. Como corolario se presenta una propuesta de definición que sintetiza el resultado de cada debate.

Palabras clave: paradiplomacia, internacionalización territorial, diplomacia subestatal, gobiernos no centrales, teoría de las relaciones internacionales.

Abstract:

Although the foreign action of non-central governments has become generalized and standardized worldwide, there are still strong theoretical debates surrounding its study. This hinders the correct comparative analysis and the formulation of public policies based on academic studies. The objective of this article is to comprehensively review three of the main debates in the literature on this topic, with the aim of presenting the reader and researcher with certain consensuses reached in the cases where it is possible. The debates are approached methodologically on the basis of a literature review and state of the art, especially in Europe and Latin America. First, it is studied how the phenomenon should be called, second, what are its causes, motives or objectives; and third, what definition should be adopted. As a corollary, a proposed definition is presented that synthesizes the outcome of each debate.

Keywords: paradiplomacy, territorial internationalization, sub-state diplomacy, non-central governments, international relations theory.

Introducción

La actividad de gobiernos no centrales, fuera de la jurisdicción de su Estado, es un fenómeno generalizado, adaptado, regulado y normalizado a nivel global (Cornago, 2010a). Sin embargo, la gran cantidad de definiciones propuestas denota la ausencia de una conceptualización plena (Zeraoui, 2016), lo cual propicia la persistencia de importantes debates teóricos respecto al vocablo, actor y objeto de la acción. Para poder entregar más y mejores herramientas de internacionalización a los gobiernos no centrales¹, es indispensable comprender qué es la paradiplomacia, abordando sus debates teóricos de manera comprensiva y estableciendo una nueva definición sintética.

Debido a la juventud de los estudios sobre paradiplomacia, que parten con la publicación de Duchacek en 1984, las diferencias teóricas al respecto pueden abordarse desde ópticas muy distintas. Asimismo, cuando los

Notas de autor

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: marianoalv@gmail.com

gobiernos no centrales se internacionalizan, se deben enfrentar a sus diferencias en capacidades, atribuciones constitucionales, competencias administrativas, rasgos culturales, y al contexto regional en que se enmarcan sus países. No obstante, el objeto de este artículo se limita a revisar tres de los grandes debates académicos en torno a la paradiplomacia, los cuales resultan centrales para presentar al lector una propuesta de definición del fenómeno.

El artículo está estructurado en secciones, correspondientes cada una a un debate. La primera aborda la discusión sobre la denominación del fenómeno; la segunda analiza los debates sobre las causas, motivos y objetivos del accionar paradiplomático; y la tercera estudia las principales definiciones existentes en la literatura relacionada, sopesando sus ventajas y dificultades e incursionando en debates derivados de estas, como el vinculado a quién es el actor paradiplomático. El artículo concluye con una propuesta de definición que sintetiza los tres debates.

El debate sobre la denominación

Si bien el término ‘paradiplomacia’ consiguió un espacio dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, además de ser el más utilizado para referirse a los gobiernos no centrales en política mundial, este es un concepto elusivo, cuya validez suele ser discutida con frecuencia y que genera divisiones entre los académicos (Cornago, 2016). Una primera dificultad es que ‘paradiplomacia’ había sido utilizado previamente en otras disciplinas y con significados distintos.

Durante los sesenta se le dio dos usos. Inicialmente, en el Derecho Internacional Público se utilizó el término para hacer referencia a las actividades internacionales llevadas a cabo por representantes oficiales del Estado que, sin ser diplomáticos, ejercían funciones técnicas específicas a un fin determinado, es decir, “los funcionarios de organizaciones internacionales, los delegados a conferencias internacionales, los agentes *ad hoc*, los expertos, los especialistas, los enviados, etc.” (Sepúlveda, 2009, p. 166)². Posteriormente, Butler empleó ‘paradiplomacia’ para designar la conducción de la política exterior, en secreto y paralelo al ministerio de relaciones exteriores, por parte del ejecutivo nacional (Butler, 1961). En cualquiera de estas dos acepciones, ‘paradiplomacia’ hacía referencia a personas ajenas a los ministerios de relaciones exteriores, cuyo estatus internacional no coincidía con el de diplomáticos, pero que eran funcionarios del gobierno central y representaban oficialmente al Estado.

En los ochenta, Der Derian (1987) publicó un trabajo genealógico para analizar el origen y transformaciones de la disciplina de la Diplomacia. Para ello, definió seis paradigmas en su evolución: *mytho-diplomacy*, *protodiplomacy*, *diplomacy*, *antidiplomacy*, *neodiplomacy* y *techno-diplomacy*. El último paradigma habría generado formas de mediación paralelas, por parte de organizaciones o personalidades importantes, como reacción ante una diplomacia tecnocrática y despersonalizada. A estas nuevas formas de mediación las denominó *para-diplomacy*. Esta tercera acepción no se limitaba a representantes del Estado, pues tampoco eran representantes de gobiernos no centrales, sino actores a título personal.

Finalmente, a mediados de los ochenta se editó el número de otoño de la revista *Publius*, dedicada a los Estados federales y las relaciones internacionales. En ella, Duchacek (1984) publicó “The International Dimension of Subnational Self-Government”, donde empleó “paradiplomacia” para designar una dimensión de la internacionalización de los gobiernos no centrales.

De las cuatro acepciones, solo la última logró prosperar en la literatura. Sin embargo, ello no evitó que se produjesen diferencias respecto a lo apropiado del término para caracterizar al nuevo fenómeno de estudio. Desde su utilización por Duchacek se ha desatado un debate que transformó a “paradiplomacia” en un vocablo equívoco y muy disputado (Felli, 2015; Pesuto, 2021), cuyo empleo suele depender de la afiliación del investigador y de la cultura de cada país (Kleiman y Rodrigues, 2007), por lo tanto, es un concepto polisémico, sospechoso, criticado y de moda (Aguirre Zabala, 1999). El propio Duchacek presentó dudas

respecto a su definición y clasificación. En su primer trabajo utilizó ‘paradiplomacia’ como concepto general, siendo “regímenes regionales transfronterizo” y “microdiplomacia global” las unidades de análisis (Duchacek, 1984). Dos años después habló de *noncentral diplomacy* como el paraguas conceptual y “paradiplomacia global” pasó a ser una subcategoría, junto con “microdiplomacia regional transfronteriza”, “microdiplomacia transregional” y “protodiplomacia global” (Duchacek, 1986). Su clasificación recién se consolidó en el libro escrito en conjunto con Latouche y Stevenson (Duchacek et al., 1988; Hynek, 2007), y fue en una publicación *post-mortem* en que cambió definitivamente “microdiplomacia” por “paradiplomacia”, aceptando lo sugerido por Soldatos (1990) y estableciendo el concepto como tal (Duchacek, 1990). Por ello, gran parte de la literatura posterior reconoce la paternidad del término a ambos autores.

Lo anterior no ha impedido que existan divergencias respecto a su uso (Liu y Song, 2020). La primera crítica al término “paradiplomacia” aparece en el mismo libro en que escriben Duchacek y Soldatos. Para Kincaid (1990a) hablar de “paradiplomacia” implicaba reconocerle al Estado la representación legítima y esto era discutible, ya que en los países federales y democráticos era sano que existiese la cooperación y competencia, pero no así la completa subordinación al gobierno central. Por ello propuso *constituent diplomacy*, término similar a *constituent unit foreign relations*, que fue luego empleado por Michelmann (2009a). Estas alternativas presentaban dos inconvenientes: primero, nunca lograron difundirse en la literatura (Crikemans, 2010); y segundo, Kincaid hacía referencia a unidades con un alto grado de autonomía, por lo que no resulta adecuado para analizar países unitarios o centralizados (Zubelzú, 2008).

La segunda gran crítica fue introducida por Hocking (1993), quien afirmó que “paradiplomacia” solo servía para reforzar los elementos conflictivos, cuando en realidad la actividad era una ampliación de la jerarquía internacional. Asimismo, criticaba a los trabajos previos por tratar a los gobiernos no centrales como actores unitarios, cuando eran igualmente complejos –tanto en relaciones al interno como al externo de su propia realidad–. Para Hocking (1993), “paradiplomacia” implicaba una dinámica de suma cero respecto al binomio internacionalización-localización de la política, lo cual no sería cierto, ya que la internacionalización dependería en parte de la voluntad del Estado, a la vez que este necesitaría de lo local en la persecución del objetivo internacional; por ello propuso “multilayered diplomacy”. Planteaba que no había una lucha entre las unidades subestatales y el Estado, ya que el accionar externo de las primeras se debía a una profunda reestructuración de la diplomacia (Hynek, 2007). Varios autores fueron receptivos de esta propuesta (véanse Aguirre Zabala, 1999; Nossal, 1993; entre otros), pero la voz sigue sin ser tan difundida como “paradiplomacia”, lo cual presenta una primera desventaja. A su vez, el concepto es una nueva forma de entender la diplomacia, involucrando tanto a los gobiernos no centrales como a los centrales, por lo que no resulta específico para el análisis de las actividades realizadas únicamente por las unidades subestatales.

Cuando comenzaron a analizarse casos en América Latina, apareció la primera publicación académica sobre el tema en Argentina (Colacrai y Zubelzú, 1994). En ella no se hacía referencia a los autores antes mencionados o a sus términos. Por ello, cuando las autoras propusieron “gestión internacional”, no lo hicieron –ni en este trabajo ni en el publicado años más tarde (Colacrai y Zubelzú, 2004)– como una crítica a “paradiplomacia”. Ello sí ocurrió entrado el siglo XXI, cuando Zubelzú (2008) analizó los distintos vocablos e indicó que prefería “gestión internacional o externa”, por considerarlo más adecuado al caso argentino. Por lo mismo, su principal limitante es que se trata de un término concebido para un caso particular y es utilizado únicamente por autores de dicho país, aunque otros académicos de América Latina son conscientes de su existencia (véase Ferrero, 2005). Asimismo, un año más tarde empezaron a publicarse trabajos en Argentina que utilizaban decididamente el término “paradiplomacia” (véase Juárez Centeno y De Marsillo, 2005), el cual es también referido por Colacrai en publicaciones recientes (véase Colacrai, 2013).

La tercera gran crítica fue similar al reclamo de Hocking, pero centrándose más en la terminología que en el fondo. El problema sería la vinculación con la diplomacia del Estado, ya que el “término ‘para’ al igual que ‘micro’ sabe a política de segunda mano y el término diplomacia parece estar primariamente enfocado a la alta política, con lo que se indica que se copian las actividades diplomáticas del Estado central” (Krämer, 1996,

p. 106). Por ello, Krämer propuso utilizar “transfederado” –vocablo introducido originalmente por Chehabi en la XVI Conferencia Mundial de la *International Political Science Association* (IPSA)–. La voz presenta dos grandes inconvenientes: primero, su uso es muy poco difundido y solo fue acogido por Torrealba (2006); y segundo, si bien Krämer propuso el término como incluyendo a regiones autónomas de Estados unitarios, la voz “transfederado” no lo deja en claro, por lo que resulta una denominación confusa.

También a mediados de los noventa se produjo el segundo aporte latinoamericano, nuevamente presentado como una alternativa y no una crítica. Desde los ochenta, los estados de Río de Janeiro y Río Grande do Sul habían empezado a incursionar en el campo internacional, por lo que en 1995 el ministro de Relaciones Exteriores Lampreia incorporó en su discurso ante el Congreso Nacional el término “diplomacia federada o federativa” (Santos Neves, 2010; Tavares, 2016). Dos años después, el término fue utilizado para denominar al programa del Ministerio de Relaciones Exteriores que buscó dar solución a los reclamos de participación internacional por parte de los estados (véanse Lopes Pereira, 2004; Melantonio Neto, 2001). Esta voz presenta dos grandes inconvenientes. El primero es que acota el sujeto de estudio a las unidades federadas, siendo que las formas de Estado condicionan pero no determinan el accionar externo de los gobiernos no centrales. El segundo, es que el término es empleado principalmente para hablar de la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los estados, antes que para denominar la actividad exterior realizada por estos³.

En 1999, Aguirre Zabala (1999) publicó la cuarta crítica al vocablo, aduciendo que el mismo no se correspondía con una actividad que no sería diplomacia anormal ni paralela y que probablemente ni siquiera fuese diplomacia. El autor afirmaba que era una actividad que se movía más allá del Estado y de la diplomacia, por lo que propuso el término “postdiplomatic”. Este vocablo presenta una limitación distinta, ya que muchas de las actividades internacionales de los gobiernos no centrales se realizan a través del propio Estado y de sus mecanismos (Latouche, 1988), por lo que no van más allá de este.

Por último, si bien durante la Primera Conferencia de Diplomacia en La Haya, Crikemans (2007) introdujo “sub-state diplomacy” como un sinónimo a “paradiplomacia”, tres años más tarde presentó la quinta gran crítica (véase Crikemans, 2010). Luego de hacer una breve revisión sobre las principales obras en la materia y algunos de los términos más utilizados, concluyó que ninguno de ellos lograba describir de manera adecuada y actual al fenómeno, ya que lo trataban como algo separado a la diplomacia del Estado. Ello podría haber sido cierto diez o quince años antes, pero en su actualidad la línea que los separaba era cada vez más borrosa, por ello proponía cambiar la denominación a “diplomacia subestatal”. Esta nueva voz aún no logra difundirse en la literatura y autores que la utilizaron en ocasión del libro de Crikemans, han vuelto a emplear “paradiplomacia” (véanse Cornago, 2010a, 2014). Asimismo, no resulta convincente el argumento de que la línea divisoria entre la diplomacia del Estado y la de los estados se esté borrando. La paradiplomacia no es lo mismo que diplomacia; es más funcional, específica y apunta a un objetivo concreto (Keating, 1999).

Finalmente, es necesario hacer una mención a la “cooperación descentralizada”. La misma ha adquirido particular relevancia a partir de los noventa (Ortega Ramírez, 2012), cuando la Unión Europea puso a las regiones como el centro de la cooperación internacional (Rhi-Sausi, 2008). La literatura al respecto crece progresivamente y autores como Enríquez Bermeo (2019) utilizan “cooperación descentralizada” y “paradiplomacia” como sinónimos, por lo que es menester hacer una clara distinción. Ambas son actividades de gobiernos no centrales en asuntos exteriores, pero fue la paradiplomacia la que contribuyó a la consolidación de la cooperación descentralizada, estableciendo a la segunda como un subtema de la primera (Hourcade, 2011). En otras palabras, mientras toda cooperación descentralizada es una actividad paradiplomática, lo mismo no aplica en dirección inversa.

Luego de revisar las cinco grandes críticas y los aportes latinoamericanos, se esgrimen cuatro razones para afirmar que es “paradiplomacia” la voz a utilizar. En primer lugar, si bien “paradiplomacia” puede no ser el término más idóneo, es el más extendido en la literatura (Zubelzú, 2008; Junqueira, 2018); la cantidad de autores que lo utilizan es considerablemente mayor y ya ha logrado hacerse un lugar en las disciplinas de

política comparada y las relaciones internacionales (Lecours, 2002), así como en la creación en 2019 de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT).

En segundo lugar, los términos alternativos presentan serias limitantes para su uso, particularmente cuando se trata de emplearlos en países unitarios. Asimismo, voces como “diplomacia multinivel” o “postdiplomacia” se enfocan en un fenómeno más amplio y de interacción con el Estado, que escapan al análisis específico de los gobiernos no centrales en el campo internacional.

En tercer lugar, “paradiplomacia” ha sido resistido como término porque parecería denotar una conexión con diplomacia y porque se presentaría como algo autónomo y conflictivo. Esto responde a apreciaciones exageradas del significado de los términos que componen la voz. Por un lado, el prefijo “para” es criticado por considerarlo indicativo de una actividad inferior o subordinada, donde solo el Estado tendría legítima representación (Kincaid, 1990a, 2010). No obstante, el prefijo no es valorativo, pues lo que busca denotar es que se trata de una actividad que se asemeja a la diplomacia, pero llevada a cabo por otros actores con otros medios y objetivos, “outside of the traditional nation-state framework” (Soldatos, 1993, p. 55). Otros autores indican que el prefijo “para” implicaría conflictividad (Hocking, 1993), pero ello desconocería que cuando Duchacek aceptó el término propuesto por Soldatos, lo hizo indicando que el prefijo “para” “expresses accurately what it is about: activities parallel to, often co-ordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with centre-to-centre ‘macrodiplomacy’” (1990, p. 32). La naturaleza del fenómeno no está descrita por el prefijo y, en última instancia, si bien no todas las actividades internacionales de los gobiernos no centrales generan conflictos con el Estado, algunas de ellas son efectivamente contrarias al parecer o a la política exterior del gobierno central, así que descartarlo también sería caer en un error.

Por otro lado, el término “diplomacia” también generó debates, ya que ciertos autores, apelando a su significado moderno –técnicas llevadas a cabo por los Estados en sus relaciones internacionales–, niegan que este se aplique. No obstante, la voz “diplomacia” existe desde tiempos remotos y solo en los últimos dos siglos se la comenzó a definir con la acepción moderna (Cornago, 2010b). “Paradiplomacia” hace referencia al origen del término y no a la utilización que le dio el Estado-Nación.

En cuarto lugar, el término “paradiplomacia” permite hacer una distinción con “protodiplomacia” respecto a los motivos y objetivos. Dicha distinción no se encuentra presente en las demás propuestas y, si bien autores como Kuznetsov (2014) y Grydehøj (2014) consideran que esta división debe ser eliminada, la misma es en realidad necesaria para el análisis de las motivaciones y objetivos –como se verá en el siguiente debate–, que son cruciales en los estudios del área.

Los debates sobre su razón de ser

El interés por encontrar las razones que impulsan a los gobiernos no centrales a involucrarse en asuntos externos, y los objetivos que estos persiguen cuando lo hacen, es probablemente el mayor debate en torno a la paradiplomacia. Su identificación resulta de particular importancia para estudios en donde se generan situaciones de conflicto, debido a que no es la actividad exterior de los gobiernos no centrales la que amenaza al Estado, sino las causas de dicha actividad (Kincaid, 1990a).

Una de las explicaciones más recurrentes a esta falta de claridad en las razones de la paradiplomacia, es la ausencia de un marco teórico propio. Los esfuerzos por establecer uno (véanse Bursens y Deforche, 2010; Kuznetsov, 2014; Lecours, 2002; Liu y Song, 2020; Soldatos, 1990; Rodríguez Vázquez, 2011) no han encontrado mayor eco en los investigadores de la disciplina y el consenso en cuestiones básicas continúa estando ausente (véanse Crieckemans, 2007; McMillan, 2008). En parte, ello se debe a que la paradiplomacia varía mucho a nivel mundial, tanto entre Estados como al interior de estos (Schiavon, 2019), por lo que generalizar las causas es una tarea sumamente complicada.

Aun así, los esfuerzos por identificar las causas no han sido pocos, como tampoco lo son las causas propuestas. Si bien algunas de ellas son complementarias o al menos no contrarias entre sí, es cierto que muchas veces resultan vagas (Totoricagüena, 2005). En consecuencia, las causas son poco útiles al momento de definir el fenómeno y por ello se prefiere poner la atención en los motivos y objetivos. Sin embargo, a fin de presentar el debate, es importante realizar una somera revisión de las causas más frecuentes en la literatura. Estas han sido agrupadas en tres categorías: las que responden a crisis o cambios en el sistema internacional, las relacionadas a cambios en el Estado, y las generadas desde los propios gobiernos no centrales.

Dentro de las causas externas, la globalización es la más mencionada, pero ello no implica que exista un consenso sobre el papel que representa o representó en el desarrollo de la paradiplomacia. Mientras que algunas posturas la indican como la causa principal (véanse Drnas de Clément, 2011; Habegger, 2003; Keating, 1999; Marx, 2008; Michelmann, 2007; Moreira et al., 2009; Yahn Filho, 2006; entre los principales), otras le otorgan importancia solo de manera complementaria a otras causas (véanse Aranda et al., 2010; Campbell y Fuhr, 2005; Díaz Abraham, 2019; García Segura, 1996; Lara Pacheco, 2019; Milani y Oliveira, 2011; Nasyrov, 2003; Ortega Ramírez, 2012; Perkmann y Sum, 2002; Torrijos, 2000; Tussie, 2004; entre los principales). Finalmente, hay quienes afirman que la globalización es solo el contexto en que se desarrolla la paradiplomacia, sin ser causa de esta (véanse Kincaid, 2010; Requejo, 2010; entre otros).

Las crisis económicas internacionales son la segunda causa externa más mencionada. Se suele afirmar que la incapacidad de los Estados para proteger a los gobiernos no centrales de los vaivenes económicos internacionales habría obligado a estos a buscar herramientas para defenderse autónomamente; una de ellas habría sido la paradiplomacia. En su primer trabajo, Duchacek (1984) advertía al respecto, pero no colocaba a la crisis como la causa principal sino como un catalizador. Esto fue reforzado respecto de la crisis del petróleo; para Borja (1997) esta fue la gran impulsora del *boom* paradiplomático en los setenta y ochenta, mientras que para Keating y Loughlin (1997) fue el punto de inflexión entre la regionalización (dinámica *top-down* impulsada por el gobierno central) y el regionalismo (dinámica *bottom-up* impulsada por los gobiernos no centrales). Bernal Meza (1990) ve el mismo fenómeno en América Latina, donde la crisis de los ochenta habría afectado particularmente a las regiones del interior de los países, algunas de las cuales quedaron virtualmente libradas a su suerte y debieron buscar ayuda internacional.

La tercera causa externa más mencionada es el incremento de la interdependencia o el reconocimiento de esta por parte de los gobiernos no centrales. Durante los setenta, las personas habrían comenzado a tomar conciencia de sus vínculos con el resto del mundo, lo que Duchacek (1984) consideró como la mayor causa de la paradiplomacia. Una segunda aproximación coloca a la interdependencia en conjunto con otras causas que habrían diversificado la agenda y aumentado los flujos de entrada y salida, generando el surgimiento del fenómeno (véanse García Segura, 1996; Lara Pacheco, 2019; Soldatos, 1990). Si bien Aguirre Zabala (1999) argumentó que estas posturas se dieron debido a que el debate se produjo bajo el marco conceptual de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye (1977), trabajos recientes aún mantienen a la interdependencia como una de las principales causas (véanse Gallardo Pérez, 2005; Ortega Ramírez, 2012; Schiavon, 2019; Torrijos, 2000; entre otros).

Entre las causas devenidas de las transformaciones llevadas a cabo desde y en los Estados, la democracia es la más mencionada, llegando a argumentarse que la paradiplomacia se da especialmente en países democráticos (véase Duchacek, 1988). Sin embargo, trabajos más recientes mostraron que si bien los procesos de democratización favorecieron el surgimiento de la paradiplomacia, esta también se encuentra en países no democráticos (véase Kincaid, 2003). La categoría comenzó a ser debatida (véase García Segura, 1996) con posturas que la niegan como condición *sine qua non* (véase Zubelzú, 2008), y otras que le asignan importancia solo en países donde la democracia recién se estaba consolidando (véase Schiavon, 2019). Una línea argumental paralela fue la utilización de la democracia para justificar y/o legitimar la paradiplomacia, aduciendo que el no permitir la actividad sería antidemocrático (véase Kincaid, 1990a), o que el involucramiento de los gobiernos no centrales en política mundial respondía a un reclamo de participación

en el proceso democrático (véase Keating, 1997). En años recientes, autores como Requejo (2010) han reposicionado la tesis democrática, siendo la globalización e integración regional causas secundarias. Es en esta línea que Kincaid (2010) cambió su argumentación, afirmando que el principal factor causal de la paradiplomacia es la libertad de acción producida por la democracia y liberalización del mercado.

En América Latina, el argumento democrático ha demostrado ser particularmente relevante, debido a la cantidad de autores que lo esgrimen y a la importancia que le asignan. Ya a principios de los noventa se señalaba que la consolidación democrática favoreció a los gobiernos no centrales, devolviéndoles autonomía (véase Bernal Meza, 1990). En Argentina, Colacrai y Zubelzú (1994) afirmaron que la paradiplomacia comenzó a perfilarse con la redemocratización –si bien tomó fuerza más tarde con la apertura económica–, y Tussie (2004) señaló al proceso de redemocratización, junto con el de apertura económica, como las causas internas del surgimiento de la paradiplomacia. En México, Velázquez Flores (2006) y Schiavon (2008) afirmaron que la paradiplomacia se vio impulsada por fuerzas externas e internas, y entre las segundas se destacó la apertura democrática. Por su parte, Cornago (2006, 2010b) afirmó que las disputas fronterizas y los autoritarismos políticos habían impedido por décadas el surgimiento de gobiernos no centrales fuertes en América Latina, algo que cambió con la consolidación de la democracia y el nuevo empuje de los esquemas de integración.

La descentralización como proceso de devolución de competencias a los niveles subestatales, es tan mencionada como la democracia y, si bien muchas veces se la nombra de la mano con esta, amerita un trato diferenciado. La década de los setenta fue la época de la descentralización europea, ya que fue cuando se instauraron las bases para el fortalecimiento del regionalismo (Le Gale#s y Lequesne, 1998). Debido a esto, a lo largo de los ochenta se desarrolló una corriente de pensamiento respecto a la importancia del fortalecimiento regional, la cual cobró mayor fuerza tras la caída del Muro de Berlín (Kincaid, 2003). Los mismos patrones pueden apreciarse en América Latina, pero con un desfase de casi veinte años, pues recién en los noventa Huerto Romero y Madoery (1997) indicaron que las megatendencias mundiales conducen a la descentralización, generando una nueva geografía del poder, donde el territorio adquiere centralidad. Se comienza entonces a juntar la actividad paradiplomática con el proceso de descentralización (véanse Boisier, 1996; Campbell y Fuhr, 2005). En la posición opuesta, Aguirre Zabala (1999) afirmó que el interés por la descentralización se derivaba de un intento por distinguir entre efectos buenos y malos de la paradiplomacia en los Estados federales; sin embargo, ello no explica por qué la descentralización continuó estando en el centro de las explicaciones durante las siguientes décadas (véanse Aranda et al., 2010; Schiavon, 2008; Wong-González, 2015). En Brasil, Barros e Silva (2007) afirmaron que la paradiplomacia ejerce presión hacia la descentralización del poder político internacional, contribuyendo así a la democracia.

La apertura económica y consecuente liberalización del mercado es la tercera gran transformación del Estado que es vista como causa de la paradiplomacia. Los primeros trabajos de esta línea argumentan que dos de las tareas primordiales de las autoridades subestatales son incrementar la economía de sus estados y ofrecer oportunidades a sus ciudadanos. Habría sido debido a los cambios en la economía y a su internacionalización que, frente al cambio en el modelo de desarrollo, los gobiernos no centrales se vieron en la necesidad de extender sus esfuerzos al área internacional para cumplir con dichas funciones (véanse Thompson, 1990; Veggeland, 1998; Moncayo Jiménez, 2003). El efecto de esta transformación se habría dado en dos niveles: primero, la liberalización del mercado habría reducido el papel del Estado, y segundo, habría enfrentado a los gobiernos no centrales a la competencia internacional (Kincaid, 2003). En América Latina, este argumento encontró eco en los trabajos de Colacrai y Zubelzú (1994, 2004) y de Tussie (2004), quienes afirmaron que la paradiplomacia en Argentina tomó fuerza con el proceso de apertura económica. En el caso de Brasil, el diagnóstico fue replicado por Milani y Oliveira (2011), según quienes el proceso de globalización de los ochenta coincidió con la crisis del modelo de Internacionalización por Sustitución de Importaciones y con la apertura económica, lo cual habría producido que la frontera entre lo externo y lo doméstico se volviese porosa.

El tercer grupo de causas se refieren a cambios o situaciones generadas desde los gobiernos no centrales. Su desarrollo en la literatura es menor, pero no por ello menos importante. La primera causa propuesta es el factor fronterizo que, con un foco en el debilitamiento de la frontera, ha estado presente desde los primeros trabajos. Es en América Latina donde el argumento cobra particular fuerza, debido a las distancias entre los centros urbanos y a los condicionamientos geográficos (Oddone, 2018), que generan situaciones de doble periferia (Juste y Oddone, 2020). Por ejemplo, Argentina y Brasil se vieron en la necesidad de reconocerle un rol particular a las ciudades y estados fronterizos en el proceso de integración bilateral (Moreira et al., 2009). Asimismo, Bernal Meza (1990) enumeró una serie de casos de cooperación transfronteriza en Sudamérica, indicando que, aun cuando las fronteras eran concebidas como restrictivas y diferenciadoras, las actividades y condicionamientos geográficos de las regiones colindantes las hacían tener un carácter integrador. En Chile, Gallardo Pérez (2005) afirmó que la gestión transfronteriza es el origen del interés de los gobiernos no centrales en los asuntos internacionales. Por otro lado, los problemas transfronterizos requieren ser abordados por las partes a ambos lados de la frontera, tanto en asuntos de cooperación como de coordinación (véanse Breslin y Hook, 2002; Kincaid, 2003). Sin embargo, si bien el factor fronterizo puede ser una causa necesaria, no es suficiente para explicar la actividad exterior de los gobiernos no centrales (Schiavon, 2008).

La imitación (“me-tooism”) generó que algunos gobiernos no centrales establecieran contactos con el exterior simplemente para emular el éxito que otros habían tenido atrayendo inversiones (Duchacek, 1984). Durante los ochenta, la imitación del modelo desarrollado por Quebec llevó a que muchos gobiernos no centrales abriesen oficinas de representación en el extranjero, pero sin haber desarrollado primero un programa de inserción o sin tener metas. Para principios de los 2000, se comprendió que el costo de establecer y mantener oficinas sin un propósito determinado excedía sus beneficios, por ello se dio paso a una época de cierre de representaciones (Keating, 1999). Asimismo, Oddone (2018) señala que el isomorfismo institucional ha sido una característica principal de la paradiplomacia transfronteriza, tanto a través de la imitación directa de otro gobierno no central, como de la transferencia de experiencias desde estos al Estado, quien las adapta y luego propone a terceros. Sin embargo, es cierto que actualmente se consideran con más cautela los requerimientos propios antes que la mera imitación (Ortega Ramírez, 2012; Paikin, 2012), por lo que en cierta medida esta causal no ha tenido mayor difusión en la literatura especializada.

La última gran causal endógena es el separatismo. Aunque Paquin y Lachapelle (2004) afirman que es una de las variables más apreciables y a su vez la más ignorada, en realidad ha estado muy presente y se encuentran referencias a ella en los trabajos de Duchacek (1984), Kincaid (1990a), Keating (1997), Grydehøj (2014) y Morales Dávila y Reyes Silva (2016), entre otros. No obstante, los esfuerzos independentistas a través de la paradiplomacia son una forma ambiciosa de esta (Lecours, 2002), y es la que generaría reales inconvenientes con el Estado (Wolff, 2007). Por ello, se hace una distinción entre paradiplomacia y protodiplomacia, donde la segunda es la actividad internacional de gobiernos no centrales bajo intenciones independentistas, por lo que debe ser separada de las restantes actividades (Duchacek, 1990). La distinción ha sido ampliamente utilizada y resulta pertinente en los análisis (véanse Keating, 2003; Tavares, 2016). La clasificación parece ser clara en América Latina (véase Senhoras et al., 2008), con el agregado de que Zubelzú (2008) y Morales Dávila y Reyes Silva (2016) hicieron una segunda distinción entre “paradiplomacia identitaria” y protodiplomacia, estribando la diferencia en que la primera busca obtener en el campo internacional los recursos simbólicos y materiales que le fueron negados en el ámbito interno y de los cuales se carece, sin contemplar a la independencia como su objetivo.



FIGURA 1.
Causas de la paradiplomacia
Fuente: elaboración propia

De las causas mencionadas y sus respectivos debates, se colige la ausencia de un consenso respecto de la o las razones de la paradiplomacia. Esto responde a la imposibilidad de generalizar el fenómeno, no ya únicamente entre los distintos gobiernos no centrales a nivel mundial, sino también dentro de un mismo Estado. Existen fenómenos que han afectado a varios países al mismo tiempo y en similar magnitud, los cuales han encontrado gobiernos no centrales tanto movilizados como otros que no. De la misma forma, las transformaciones llevadas a cabo por los Estados no han movilizado a todas sus unidades subestatales por igual. Por ello, las causales –que son diversas y combinadas– deben ser observadas en cada caso particular, sin poder generalizarlas (Ugalde Zubiri, 2006).

Los motivos y objetivos como propuesta alternativa a las causas

Los argumentos que se focalizan en los objetivos o motivaciones, por tratarse de clasificaciones a grandes rasgos, son más reducidos y consensuados que aquellos sobre las causas. Asimismo, observar los motivos y objetivos resulta particularmente importante, debido a que la paradiplomacia se caracteriza por tener un objetivo específico (Keating, 2000) y no intereses amplios como los Estados (Keating, 1999), lo que los hace fundamentalmente diferentes (Lecours, 2002).

El primero en trabajar sobre las *motivaciones* de la paradiplomacia fue Michelmann (1990), sumándosele luego Keating (1999) –quien propuso la clasificación más difundida en la actualidad–, Kincaid (2003) y, más recientemente, Schiavon (2019). Las motivaciones indicadas por estos autores han variado, pero no considerablemente, lo que permite clasificarlas en económicas, culturales, políticas, altruistas y transfronterizas.

Generalmente, los motivos económicos son presentados como los más importantes (Keating, 2000; Michelmann, 1990; Schiavon, 2019), debido a que los ciudadanos miran primero a sus gobernantes más cercanos para reclamarles por su situación económica. Esta motivación no solo lleva a actuar directamente en el campo internacional, sino también a participar indirectamente en las negociaciones de tratados internacionales. Los gobiernos no centrales se habrían visto forzados a salir en búsqueda de inversiones, mercados y tecnologías, puesto que la globalización redujo las políticas de desarrollo regional centralizado (Keating, 2003). Esto quiere decir que la búsqueda de inversiones para aumentar el crecimiento y el empleo, la apertura de nuevos mercados para los bienes producidos por firmas locales y la transferencia de tecnología para modernizar el aparato productivo, junto con la promoción turística de la región, son motivos económicos *per se* para la paradiplomacia. Por otro lado, los procesos de integración desempeñaron un rol clave en el desarrollo de la paradiplomacia (Ovando Santana, 2017), tanto como motivadores para el involucramiento

internacional de los gobiernos no centrales, como para la generación de espacios institucionales de interacción (Pesuto, 2021).

Las motivaciones culturales fueron originalmente expuestas con referencia a los grupos étnicos o culturales (Michelmann, 1990). Una lengua o cultura propia de la región se transformaba en una motivación para buscar recursos y apoyo en el campo internacional, especialmente cuando el Estado fuese contrario a esa particularidad cultural y sin que esto implicase necesariamente un deseo independentista (Keating, 1999; Morales Dávila y Reyes Silva, 2016). Kincaid (2003) hizo una aclaración importante al incorporar en este grupo también a los simples intercambios culturales como otra motivación para la paradiplomacia, incluyendo entonces aquellas que son llevadas a cabo sin fines políticos o de supervivencia identitaria.

Dentro de las motivaciones políticas se planteó la existencia de distintos tipos. Primero, como funcional a la visibilidad de la comunidad y a la carrera política de sus líderes, ya que el campo internacional se presentaría como una vidriera, permitiéndoles salir en la prensa (Michelmann, 2009b). Segundo, como plataforma para la búsqueda de la independencia, lo cual podría ser ampliado para incorporar también la búsqueda del reconocimiento y legitimación internacional (Keating, 1999). Tercero, como herramienta unificadora, utilizada por regiones sin cohesión política, donde los gobernantes buscarían generar unidad interna a partir de la proyección internacional (De Frantz, 2008). Cuarto, como respuesta al crecimiento de los regímenes transnacionales de comercio, los cuales han reducido el poder de los gobiernos no centrales, sometiéndolos a tratados en los cuales no han participado y que comprometen la distinción entre política nacional e internacional (Keating, 2003). Finalmente, Kincaid (2003) enumera una larga serie de motivaciones políticas que van desde reclamos de los ciudadanos por intereses particulares –como la proliferación nuclear– hasta la búsqueda de legitimidad internacional o independencia, pasando por la protección ambiental, la seguridad y la ambición de los líderes políticos. Sin embargo, las motivaciones políticas puras –sin componentes económicos, culturales, transfronterizos o de otra índole– son muy raras (Schiavon, 2019).

Si bien parece claro que la motivación política más directa se da en los gobiernos no centrales con aspiraciones nacionales o gobernados por partidos que buscan soberanía (Keating, 2000), es nuevamente necesario separar las aguas entre las actividades que buscan la independencia y las que no. Las primeras deben de ser denominadas protodiplomacia, ya sea que su objetivo directo sea la independencia, si estuviesen preparando a la opinión pública internacional o buscando simpatizantes que estuviesen dispuestos a reconocer su independencia. Por otro lado, si la motivación política no es conducente a la independencia, la actividad sigue siendo paradiplomacia.

Sin ser nuevas en el ámbito (véanse Lecours, 2008; Rhi-Sausi, 2008), las motivaciones altruistas fueron resaltadas por Michelmann (2009b) como proyectos de cooperación en ámbitos donde algunos gobiernos no centrales cuentan con experiencia, la cual es transmitida a otros gobiernos de menor desarrollo respecto de los primeros. Una de las grandes diferencias con respecto a las motivaciones previas, es que la ayuda se encuentra muchas veces institucionalizada bajo el concepto de cooperación internacional descentralizada. Esto implica que los gobiernos no centrales no actúan solos, por el contrario, muchas veces lo hacen como agentes de su Estado. La literatura sobre la cooperación descentralizada se ha extendido y actualmente representa un campo de estudio en sí mismo, pero no deja de ser una actividad paradiplomática.

Los asuntos transfronterizos fueron incorporados por Kincaid (2003), englobando los temas medioambientales que Michelmann (1990) ya había planteado. Se trata desde asuntos cotidianos y domésticos hasta temas más sensibles como la contaminación del agua o del aire. Este tipo de asuntos pueden generar dinámicas de cooperación o de conflicto, dependiendo de la sincronía entre los dos gobiernos a ambos márgenes de la frontera. Su relevancia en el campo de la paradiplomacia no es menor, ejemplo de ello es que las motivaciones transfronterizas hayan sido reconocidas por algunos gobiernos, como lo fue el caso de la Constitución Política de Colombia en 1991 (Artículo 289).

Respecto de los *objetivos* del accionar paradiplomático, estos no surgen como una tipología que vaya en desmedro de la anterior, sino como una agrupación de espectro más amplio y que separa entre objetivos de índole funcionalista y nacionalista (véanse Keating, 1999; Parks y Elcock, 2000).

Los objetivos funcionales son buscados por los gobiernos no centrales que tienen necesidades en asuntos referidos a la planificación estratégica, la coordinación de actividades y la provisión de servicios (Parks y Elcock, 2000), o inclusive temas más amplios y que pueden incluir desde asistencia técnica hasta la coordinación con estados vecinos en el manejo de un recurso. Los asuntos impositivos también pertenecen a este tipo de objetivos (Hocking, 1993). Estos últimos son actividades desarrolladas con el fin de garantizar o mejorar el funcionamiento del gobierno no central o el desarrollo de la comunidad; normalmente son necesidades económicas, pero también pueden buscar el desarrollo cultural o la transmisión de conocimiento, entre otras razones.

Los objetivos nacionales se dan en gobiernos no centrales con culturas e identidades propias, suficientemente fuertes como para otorgarles el título de regiones nacionales o de naciones sin Estado y que demandan cierta autonomía o directamente la independencia. Estas son actividades altamente politizadas, donde se persigue la construcción de un Estado o la preparación del camino hacia la independencia (Keating, 1999). Este tipo de objetivos normalmente son protodiplomáticos.

Las clasificaciones por motivos y objetivos son complementarias. Cada motivación puede ser llevada a la práctica con objetivos funcionalistas o nacionalistas. Las motivaciones económicas, fronterizas y altruistas suelen perseguir casi exclusivamente objetivos funcionales, mientras que las políticas y culturales pueden buscar objetivos nacionales, generando así conflictos intergubernamentales (Kincaid, 2003; Schiavon, 2019). No obstante, es menester reforzar la idea de que los motivos políticos y culturales también pueden perseguir objetivos funcionales. Aquí vuelve a ser relevante la distinción entre paradiplomacia y protodiplomacia, siendo la primera sobre objetivos funcionales –incluyendo algunas motivaciones políticas y culturales– y la segunda sobre objetivos nacionales.

El debate sobre su definición

Este último gran debate es de suma relevancia, debido a que la definición demarcará los límites del fenómeno a analizar. Una conceptualización demasiado descriptiva acotaría de sobremanera el campo, dejando fuera variables de relevancia. Asimismo, una enunciación demasiado amplia involucraría actividades no necesariamente relacionadas con el fenómeno o que debiesen ser enmarcadas bajo otras denominaciones, en particular las actividades protodiplomáticas. Por ello, existe una gran cantidad de definiciones, muchas de las cuales fueron confeccionadas para trabajos puntuales y que no pueden ser extrapoladas a otros escenarios.

Para estudiar este debate, se comienza presentando las definiciones más difundidas en la literatura⁴, sin importar si estas fueron elaboradas bajo el rótulo de paradiplomacia u otra denominación, explicando sus principales ventajas y complicaciones. Posteriormente, se analizan sus sesgos más relevantes.

En los ochenta, Duchacek definió paradiplomacia como “[t]he international initiatives of constituent governments” (1984, p. 5), pero se trataba solo del paraguas conceptual bajo el que se enmarcaban la microdiplomacia global y los regímenes transfronterizos regionales. Es en 1990 que el autor asume a “paradiplomacia” como el concepto principal y lo define como “[t]he direct and indirect entries of non-central governments into the field of international relations” (Duchacek, 1990, p. 15), para luego separar el accionar de acuerdo con criterios geopolíticos. Si bien esta definición es más elaborada, sigue siendo el paraguas bajo el que se ubican los conceptos geopolíticos. Asimismo, el objeto “relaciones internacionales” presenta problemas debido a que no deja en claro si las acciones protodiplomáticas pudieran caer dentro de la definición.

Soldatos elaboró la segunda gran definición: “federated units’ [...]. direct and, in various instances, autonomous involvement in external-relations activities” (1990, p. 37). También hace una división interna,

pero por razones de índole funcional (Hynek, 2007). Esta definición presenta dos problemas: primero, deja de lado a las unidades no federales; y segundo, no considera a las actividades indirectas –aquellas donde los gobiernos no centrales actúan en el campo internacional ejerciendo presión sobre su propio Estado–. Ambas condiciones son clave para entender la paradiplomacia en continentes como el latinoamericano.

En el mismo libro en que escribe Soldatos, Kincaid define al fenómeno como “international activities undertaken by the constituent governments [...] of nation-states” (1990a, p. 54). Se presentan dos inconvenientes: primero, con respecto a quién se hace referencia con “unidades constitutivas”; y segundo, no se especifica el objeto del accionar, en parte porque Kincaid está también considerando las actividades protodiplomáticas.

En 1999, Keating definió paradiplomacia como el “involvement of regional governments in the international arena” (1999, p. 1), para luego enunciar las características de dicho involucramiento, que son las que terminan ciñendo la conceptualización. Se trataría de actividades distintas a las diplomáticas, debido a que no buscan un interés definido, sino que son más funcionales y específicas, normalmente oportunistas y experimentales. El mayor inconveniente es que la definición debe de ser entendida en el contexto del trabajo del autor, sin poder se extraída fácilmente, ya que nunca fue enunciada como tal.

En el mismo año, se presentó la definición actualmente más difundida. La tipificación descriptiva de Noé Cornago ha recibido gran aceptación por parte del mundo académico y es la más utilizada. Según el autor, paradiplomacia es

non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences. (1999, p. 40)

Su principal inconveniente es que deja de lado las actividades indirectas, algo de particular relevancia en América Latina. Asimismo, se hace referencia a las competencias constitucionales de los gobiernos no centrales, lo cual excluye el accionar de muchas regiones pertenecientes a países unitarios (véase Alvarez, 2016).

Por último, en América Latina, distintos académicos produjeron enunciaciones *ad hoc*, a fin de subsanar los inconvenientes de adaptabilidad de las definiciones al contexto regional, por lo que resulta interesante repasar las principales propuestas al respecto.

En Argentina, Colacrai y Zubelzú (1994) presentaron la denominación “gestión internacional”, pero la definieron solo como “la acción de los actores subnacionales en la arena internacional” (p. 7), al tiempo que en la categoría de “actor subnacional” se incluía no solo a las provincias, sino también al sector privado, las universidades y las organizaciones no gubernamentales, entre otros. Diez años más tarde, las autoras remarcaron que el concepto no implica intentos autonómicos o planteos para desarrollar una política exterior, pues se trataba de acciones que se enmarcan exclusivamente dentro de las capacidades no delegadas por las provincias argentinas al gobierno federal (Colacrai y Zubelzú, 2004). Sin embargo, el trabajo mantuvo una definición vaga, planteándolo simplemente como la acción externa o internacional de las provincias. Si bien en la literatura argentina el término “gestión internacional” encontró eco en trabajos como el de Valle Sosa (2012), la definición que dicha autora utiliza es la de Cornago.

En Chile, la paradiplomacia comenzó a finales de los noventa (Parker Almonacid, 2004), y la primera propuesta de definición fue de Tapia Valdés, según quien se trata del

conjunto de actividades conducentes al establecimiento y mantenimiento de relaciones de coordinación, cooperación y alianza para el desarrollo económico y socio-cultural conjunto, entre instituciones regionales o locales de gobiernos de dos o más países, realizadas directamente entre éstos o con la participación de grupos intermedios, mediante contactos, negociaciones, convenios y acuerdos, dentro del marco de sus competencias y para aplicación en los respectivos territorios. (2002, p. 171)

Es una definición excesivamente taxativa, con lo que restringe las variables posibles a analizar, a la vez que no incluye los contactos indirectos. Además, la enunciación menciona las competencias, generando sesgos en el análisis.

A mediados de los 2000, Vigevani presentó la primera conceptualización brasilera. En ella se definía a la paradiplomacia como “la participación de otros actores estatales diferentes del [E]stado nacional, en la acción internacional” (2005, p. 28). No obstante, fueron recién Moreira et al. quienes ofrecieron una verdadera definición brasilera, indicando que se trataba de los

processos da extroversão de atores subnacionais como governos locais e regionais, empresas, organizações não governamentais que procuram praticar atos e acordos internacionais a fim de se obterem recursos e resolverem problemas específicos de cada área com maior rapidez e facilidade sem a intervenção dos governos centrais. (2009, p. 1)

Su inconveniente es la cantidad de actores que involucra, yendo más allá de los entes gubernamentales y complicando el análisis de sobremanera.

El primer trabajo académico que abordó la internacionalización de regiones en Colombia fue el de Torrijos, quien seguía una definición poco difundida de Jáuregui, según la cual se trataría de “iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia” (Torrijos, 2000, p. 20). Moncayo Jiménez (2002) y Botero Ospina (2003b) hicieron eco de esta definición. Será hasta el 2010 cuando Jiménez, Ochoa, y Pineda presenten una definición colombiana del fenómeno, conceptualizándolo como el

Proceso a través del cual las entidades territoriales son conscientes de la importancia de ser actores activos frente a los desafíos que se presentan desde el entorno para lograr procesos sostenidos de desarrollo en sus territorios decidiendo actuar a través de acciones sistemáticas y metódicas a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional. (2010, p. 115)

Se trata de una definición compleja de aplicar a trabajos analíticos. En primer lugar, parte por describir un proceso de introspección de los gobiernos no centrales, que se reduce a la identificación de desafíos, pero no así de oportunidades. En segundo lugar, limita el campo de análisis únicamente a las acciones llevadas a cabo de forma sistemática y metódica, dejando de lado las actividades *ad hoc*, por ejemplo.

Ninguna de las grandes definiciones internacionales o de las propuestas desde América Latina puede ser aplicada de manera general. Por ello, resulta imperativo revisar los principales sesgos de las definiciones respecto de cada uno de los componentes que deben incluir, para con ello elaborar una nueva conceptualización.

Principales sesgos en las definiciones

Existen tres grandes componentes que deben estar presentes en la definición de paradiplomacia: el sujeto de la acción, el campo de acción u objeto de la paradiplomacia y, en lo posible, los conductos a través de los cuales se lleva a cabo la paradiplomacia. A continuación, se analizan los debates en torno a cada uno de dichos componentes.

Cuando el transnacionalismo de los setenta dio paso al subnacionalismo de los ochenta, lo que se estaba debatiendo era quién es el *sujeto* internacional (García Segura, 1993). Por ello, es el centro de varias definiciones de paradiplomacia. La primera cuestión es respecto al nivel subestatal involucrado, discutiéndose si incorporar o no a las ciudades. Autores como Bilder (1989), Borja (1997), Huerto Romero (2002), Miranda (2005), Marx (2008), Salomón (2008), Ponce Adame (2011), Lara Pacheco y Cerqueira Torres (2017) y Lara Pacheco (2019) optan por hacer referencia explícita a las mismas; otros, como Nasyrov (2003) y Cornago (2010a), las excluyen de manera directa. En el punto intermedio, Kamiński (2018) se inclina por

incluir, al menos, a las denominadas ciudades “globales” como Barcelona, Londres o Nueva York, las cuales incluso podrían tener mayor actividad paradiplomática que los gobiernos intermedios (Llorens y Sánchez Cano, 2019). De manera similar, Liu y Song (2020) hablan de “City Diplomacy” como una reducción del nivel de actor internacional, explorado en la paradiplomacia, al plano municipal, es decir, la paradiplomacia incluiría a las ciudades, pero estas tendrían su propia terminología.

El término “región”, particularmente empleado en Europa (Ugalde Zubiri, 2006), buscó darle solución al debate. No obstante, se trata de una voz ambigua (Nasyrov, 2003) y polisémica (Kuznetsov, 2014), que ha forzado a algunos autores como Boisier (1996) y Marks et al. (2008) a presentar una descripción de qué se entenderá por “región” en sus estudios; aquello implica un inconveniente a nivel disciplinario. En segundo lugar, “región” puede hacer referencia a fenómenos subestatales, estatales o supraestatales (véanse Bernal Meza, 1990; Botero Ospina, 2003a; Breslin y Hook, 2002; Keating y Loughlin, 1997) o inclusive a distintos niveles subestatales (véase Zubelzú, 2008). Finalmente, “región” también se ha utilizado como denominación para nuevas unidades geográficas (véanse Boisier, 1996; Ohmae, 1995; Perkmann y Sum, 2002). Por todo ello, no resulta conveniente incorporar el término “región” en el discurso sobre paradiplomacia, donde la terminología ya es compleja.

La segunda discusión sobre el sujeto fue en torno a la dimensión no estatal. Lara Pacheco y Cerqueira Torres incluyeron en la categoría de actor no estatal “a las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales, las entidades subestatales, las corporaciones transnacionales, las universidades, las comunidades epistémicas, los movimientos sociales y las redes transnacionales de cabildeo e influencia” (2017, pp. 46-47). De forma más limitada, Pereira (2003), Senhoras et al. (2008), Aranda et al. (2010) y Nava y Córdova (2018) consideraron explícitamente a las empresas como actores paradiplomáticos, junto con los gobiernos no centrales. En una posición intermedia, Keating (1999) afirmó que los gobiernos no centrales involucran a la ciudadanía y al sector privado en su accionar paradiplomático. Sin embargo, la mayoría de los autores opta por excluir al sector privado como actor paradiplomático (Alvarez, 2016). Como solución, Zeraoui (2011) propuso utilizar diplomacia y paradiplomacia para acciones llevadas a cabo por entes gubernamentales –lo cual es acogido por Calvento (2016)–, en tanto que “acción internacional” para el sector privado.

La utilización del término “subnacional” generó la tercera discusión, pues este presenta dos problemas. En primera instancia, no permite su correcta traducción e interpretación en la academia europea. En segundo lugar, si bien autores como Pesuto (2021) emplean indistintamente “subestatal” y “subnacional” para hacer referencia a entidades políticas menores que el Estado o no centrales, el término por sí solo no realiza la distinción entre entes gubernamentales y privados, distinto a lo que ocurre con la voz “subestatal”. Esta última, sin embargo, presenta problemas en la academia latinoamericana, especialmente la mexicana, por considerarse como algo despectivo hacia los estados federados.

El debate sobre el sujeto se resolvió con la utilización de “gobierno no central”, lo que ha tenido gran aceptación en la literatura. Al respecto, Colacrai (2010) afirmó que, si bien “subnacional” es la expresión más popular en la literatura, “subestatal” o “gobiernos no centrales” da mejor cuenta de que se trata de divisiones administrativas o descentralizadas de un Estado. “Gobiernos no centrales” indica claramente que se trata de un ente gubernamental, distinto al Estado, al mismo tiempo que deja la puerta abierta a la incorporación de las ciudades.

El segundo debate en torno a la definición se dio respecto del *objeto* o campo de acción. Su importancia radica en que, de acuerdo con cómo se defina, se incluirán o no actividades de protodiplomacia o cooperación descentralizada. Si bien las propuestas abundan en la literatura, no se presentan debates concretos. Una de las aproximaciones más elaboradas es la de Drnas de Clément (2011), quien separa el campo de acción internacional entre un “núcleo duro” que queda reservado al gobierno central –*ius tractatum*, conducción de la política exterior, *ius legationis*, responsabilidad internacional y la representación *ad extra* del Estado– y un “núcleo blando” –que no implica ejercicio de la soberanía, no genera obligaciones al Estado y no está

regido por el Derecho Internacional Público–, donde operan los gobiernos no centrales. Sin embargo, esta clasificación está basada en el derecho constitucional argentino y puede ser discutida cuando las normativas nacionales no contemplan el accionar externo de los gobiernos no centrales. Por ello, se prefiere retomar la clasificación de Keating (1999), entre objetivos funcionalistas y nacionalistas.

Finalmente, es deseable que la definición determine los *canales* a través de los cuales se realiza la acción, debate que ha generado tres grandes discusiones. La primera, se refiere a si se contemplan solo las actividades permanentes, o también las *ad hoc*, ya que, si bien existen cada vez más foros permanentes, las actividades *ad hoc* continúan conformando el grueso del accionar paradiplomático. El consenso actual es incorporar ambas dimensiones.

La segunda discusión gira en torno a la formalidad o informalidad de la acción. No incluir las actividades informales es dejar de lado varias iniciativas –como llamadas telefónicas y conversaciones en los pasillos de los foros– que suelen ser de gran relevancia, pero incorporarlas explícitamente forzaría al investigador a incluir acciones de las cuales muchas veces no se tiene registro. Por ello, el consenso es no especificar esta dimensión en la definición, permitiendo así mayor flexibilidad al investigador.

El centro del debate han sido las vías a través de las cuales se realiza la actividad, discutiéndose entre las directas e indirectas. Si se hace referencia únicamente a actividades directas (véanse Soldatos, 1990; Cornago, 1999; entre otros), se deja de lado el accionar para influenciar a los Estados, por ejemplo, en procesos de integración. Esta actividad indirecta o de lobby ha sido ampliamente relevada en la literatura (véanse Drnas de Clément, 2011; Duchacek, 1988; García Segura, 1996; Hopkins, 2007; Kincaid, 1990b; Krämer, 1996; Paikin, 2012; Velázquez Flores, 2006; Zubelzú, 2008; entre otros), determinándose que, frecuentemente, los gobiernos no centrales obtienen mejores resultados cuando actúan presionando a sus gobiernos centrales (Lecours, 2002), por lo que se suelen incorporar ambas vías.

Propuesta de una definición sintética de los debates

Luego de analizar los principales debates, sus definiciones y componentes, se propone una alternativa que simplifica, en parte, varias de las discusiones observadas, a la vez que incluye los tres criterios resultantes de los debates. Sin embargo, carecería de sentido práctico impulsar una definición completamente nueva, por ello se opta por construirla con base en la formulada por Cornago (1999), que es la más utilizada en la literatura y que reúne los tres criterios propuestos.

Respecto al sujeto del accionar paradiplomático, se coincide con la definición de Cornago en establecer que serán los gobiernos no centrales, el cual sigue dos criterios. En primer lugar, esta categoría permite el análisis tanto de los gobiernos intermedios como de los locales, en consonancia con el debate observado. En segundo lugar, reserva el rótulo de paradiplomacia para las acciones de cuerpos gubernamentales que operan en representación de sus ciudadanos, ante los cuales son responsables. Esta segunda característica es una distinción clara por sobre otros posibles actores internacionales –como las universidades, empresas u organizaciones de la sociedad civil, entre otros– que pueden cumplir un rol importante y operar a nivel internacional, pero que no lo hacen en representación de ciudadanos, sino de intereses particulares de un grupo específico de personas.

Una primera digresión con Cornago es respecto a los canales del accionar paradiplomático. La definición original limitaba el campo de análisis a los “contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras”, lo cual dejaría de lado la paradiplomacia llevada a cabo a través del *lobby* en el propio gobierno central. En el análisis del respectivo debate, se observó que resulta conveniente incluir explícitamente las acciones indirectas. No obstante, sí se dejará de lado la aclaración respecto de la formalidad del accionar, debido a la dificultad que ello impondría sobre el investigador.

Finalmente, se hace la modificación más sustancial respecto de la definición de Cornago, vinculada al objeto del accionar paradiplomático. La enunciación original se enfoca en las acciones sobre las cuales los gobiernos no centrales tienen competencias constitucionales. Si bien esto contribuye a eliminar el halo de conflictividad que ha pesado sobre las acciones paradiplomáticas, también obstruye su estudio en la mayoría de los Estados unitarios, especialmente aquellos centralizados. Siguiendo el segundo debate presentado en este artículo, se prefiere reemplazar la competencia constitucional por la naturaleza del objetivo perseguido. Ello permite ampliar el universo de estudio, al tiempo que se mantiene un componente de la definición que permite distinguir entre paradiplomacia y protodiplomacia.

De esta forma, la definición original de Cornago, que es la ampliamente difundida en la literatura, pero que presenta ciertos inconvenientes para su aplicación universal, deja de ser el “involucramiento de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”⁵, para transformarse en *el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores, de forma directa o indirecta, en actividades permanentes o ad hoc, en la persecución de objetivos funcionales*.

Esta nueva versión de la definición da respuesta a los debates y permite su aplicación en un rango mayor de países, abarcando también más acciones. Gobiernos intermedios como los de Chile, que no cuentan con competencias constitucionales, pueden ser estudiados junto con las provincias de Argentina o los departamentos fronterizos de Colombia. Esto último, al tiempo que la injerencia de las autoridades no centrales en los procesos de toma de decisión nacional, dejan de ser una competencia exclusiva del análisis a nivel de Estado, para agregar complejidad al estudio de la internacionalización territorial.

Referencias

- Aguirre Zabala, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. *Regional y Federal*, 9(1), 185-209.
- Alvarez, M. (2016). *Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas: La integración desde Coquimbo y San Juan*. Universiteit Leiden: Tesis doctoral.
- Arámbula Reyes, A. (2008). *Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales)*. Recuperado el 2013, de Cámara de Diputados de México: <http://www.diputados.gob.mx>
- Aranda, G., Ovando Santana, C., y Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*(165), 33-74.
- Barba Vargas, A. (2009). *Programa mexicano de hermanamientos y cooperación internacional descentralizada: la diplomacia federativa en acción. Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. Recuperado el 2013, de Secretaría de Relaciones Internacionales de México: <http://www.sre.gob.mx>
- Barros e Silva, M. (2007). *Paradiplomacia no Brasil*. Recife: Tesis de Maestría (Universidade Federal de Pernambuco).
- Bernal Meza, R. (1990). El papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes. Antecedentes y perspectivas. *Integración Latinoamericana*, 15(156), 28-39.
- Bilder, R. B. (1989). The Role of States and Cities in Foreign Relations. *American Journal of International Law*, 83(4), 821-839.
- Boisier, S. (1996). *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Borja, J. (1997). Las ciudades como actores políticos. *América Latina Hoy*, 15, 15-19.
- Botero Ospina, M. H. (2003a). *Misión y posibilidades de la inserción internacional de las regiones en el marco de la globalización*. Recuperado el 2013, de Universidad del Rosario Colombia: <http://www.urosario.edu.co>
- Botero Ospina, M. H. (2003b). *Opciones políticas de internacionalizar las regiones*. Recuperado el 2013, de Universidad del Rosario Colombia: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/f0/f0b2f3ae-5139-43c5-964d-40e425be36ad.pdf

- Breslin, S., y Hook, G. D. (Eds.). (2002). *Microregionalism and world order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bursens, P., y Deforche, J. (2010). Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences. En D. Crikemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (pp. 151-172). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Butler, R. (1961). Paradiplomacy. En A. O. Sarkissian, *Studies in diplomatic history and historiography in honour of G. P. Gooch, C.H.* (pp. 12-25). Londres: Longmans.
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, I(28), 295-332.
- Campbell, T., y Fuhr, H. (Eds.). (2005). *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*. Recuperado el 2013, de The World Bank: <http://wbi.worldbank.org>
- Colacrai, M. (2010). El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 305-327). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Colacrai, M. (2013). Las relaciones bilaterales argentino-chilenas en perspectiva subnacional. Potencialidades para incrementar la cooperación e integración. *Dos Puntas*, V(8), 23-42.
- Colacrai, M., y Zubelzú, G. (1994). *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?* Recuperado el 2013, de Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario: <http://www.cerir.com.ar>
- Colacrai, M., y Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. En T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto, y M. Passini (Eds.), *A dimensa#o subnacional e as relac#o#es internacionais* (pp. 313-344). Sa#o Paulo: EDUC.
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. *Regional y Federal Studies*, 9(1), 40-57.
- Cornago, N. (2006). Paradiplomacy as international custom: sub-national government and the making of new global norms. En K.-G. Giesen, y K. van der Pijl (Eds.), *Global norms in the twenty-first century* (pp. 67-81). Newcastle: Cambridge Scholars Press.
- Cornago, N. (2010a). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. En D. Crikemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (pp. 11-36). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cornago, N. (2010b). Perforated Sovereignities, Agonistic Pluralism and the Durability of (Para)diplomacy. En C. M. Constantinou, y J. Der Derian (Eds.), *Sustainable Diplomacies* (pp. 89-108). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornago, N. (2014). Diplomacy Decentralized: Latin American Substate Couples. En B. Vassort-Rousset (Ed.), *Building Sustainable Couples in International Relations* (pp. 125-145). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornago, N. (2016). (Para)Diplomatic Cultures: Old and New. En J. Dittmer, y F. McConnell (Eds.), *Diplomatic cultures and international politics: translations, spaces and alternatives* (pp. 175-194). New York: Routledge.
- Crikemans, D. (2007). Researching Sub-State Diplomacy: The Road Ahead. En M. Manojlovic, y C. H. Thorheim (Eds.), *Crossroads of diplomacy: new challenges, new solutions* (pp. 19-27). The Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Crikemans, D. (Ed.). (2010). *Regional sub-state diplomacy today*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- De Frantz, M. (2008). New Regionalism Top Down: Mobilizing National Minority Culture. *Regional y Federal Studies*, 18(4), 403-427.
- Der Derian, J. (1987). *On diplomacy: A genealogy of Western estrangement*. Oxford: Basil Blackwell.
- Díaz Abraham, L. (2019). Intereses y compromisos internacionales desde lo local: la transformación de escenarios y perspectivas. En D. Villarruel Reynoso, R. f. Lara Pacheco, C. I. Moreno Arellano, y M. Á. Sigala Gómez (Eds.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 34-80). Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.

- Dernas de Clément, Z. (2011). *Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración*. Recuperado el 2013, de Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba: <http://www.acaderc.org.ar>
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- Duchacek, I. D. (1986). *The territorial dimension of politics within, among, and across nations*. Boulder: Westview Press.
- Duchacek, I. D. (1988). Multicommunal and Bicomunal Politics and Their International Relations. En I. D. Duchacek, D. Latouche, y G. Stevenson (Eds.), *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments* (pp. 3-28). New York: Greenwood Press.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. J. Michelmann, y P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press.
- Duchacek, I. D., Latouche, D., y Stevenson, G. (Eds.). (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. New York: Greenwood Press.
- Enríquez Bermeo, F. (2019). Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial. En F. Enríquez Bermeo (Ed.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 17-65). Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Felli, L. (2015). La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*(49), 23-50.
- Ferrero, M. (2005). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 22.
- Gallardo Pérez, A. (2005). Algunas consideraciones acerca del rol de la paradiplomacia en la política vecinal chileno-argentina. *Diplomacia*(104), 78-94.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Papers: revista de sociologia*(41), 13-31.
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, (91), 235-264.
- Grydehøj, A. (2014). Goals, capabilities, and instruments of paradiplomacy by subnational jurisdictions. En A. Grydehøj, L. Fabiani, J. Solé i Ferrando, L. Lopez de Lacalle Aristi, y M. Ackrén, *Paradiplomacy* (pp. 10-21). Bruselas: Centre Maurits Coppieters.
- Habegger, B. (2003). Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation. En R. J. Blindenbacher, y A. Koller (Eds.), *Federalism in a changing world: learning from each other* (pp. 159-168). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press.
- Hopkins, W. J. (2007). The Future of Sub-National Governments in a Supra-National World - Lessons from the European Union. *VUWLR (Victoria University of Wellington Law Review)*(38), 19-34.
- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 44-63.
- Huerto Romero, M. (2002). Gobiernos locales y Mercosur. Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional. *Territorios*(8), 13-37.
- Huerto Romero, M., y Madoery, O. (1997). Ciudades y regiones frente a las transformaciones globales. *Gestión y análisis de políticas públicas*(10), 115-122.
- Hynek, N. (2007). Federalism, Internationalization and the Phenomenon of Paradiplomacy: A Conceptual and Empirical Analysis. En R. Chytlek, N. Hynek, y M. Strmiska, *Federalism and multi-level polity: the Canadian case* (pp. 69-103). Brno: AP.
- Jiménez, W. G., Ochoa, A. M., y Pineda, É. J. (2010). Internacionalización Territorial: Posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración y Desarrollo*, 52(38), 113-130.

- Juárez Centeno, C., y De Marsillo, E. G. (2005). Relaciones paradiplomáticas: algunas implicancias jurídicas del accionar internacional de los entes subnacionales a partir del Art. 124 de la Constitución Nacional. En P. E. Slavin (Ed.), *V Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política* (pp. 69-76). Mar del Plata: Ediciones Suárez.
- Junqueira, C. G. (2018). Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *BIB*(83), 43-68.
- Juste, S., y Oddone, N. (2020). Aportes teóricos para el estudio de la cooperación transfronteriza de unidades subestatales de doble periferia. *CUPEA*(132), 63-78.
- Kamiński, T. (2018). Paradiplomacy–Discourse Analysis and Research Conceptualization. En M. Pietrasiak, y et. al. (Eds.), *Paradiplomacy in Asia* (pp. 11-37). Łódź: Łódź University Press.
- Keating, M. (1997). The political economy of regionalism. En M. Keating, y J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism* (pp. 17-40). Londres: Frank Cass.
- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional y Federal Studies*, 9(1), 1-16.
- Keating, M. (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*. Retrieved 2013, from Forum of Federations. Federalism in action: <http://www.forumfed.org>
- Keating, M. (2003). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*(36), 39-50.
- Keating, M., y Loughlin, J. (Eds.). (1997). *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass.
- Keohane, R. O., y Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- Kincaid, J. (1990a). 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). Oxford: Clarendon Press.
- Kincaid, J. (1990b). State and Local Governments Go International. *Intergovernmental Perspective*, 16(2), 6-10.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. En R. J. Blindenbacher, y A. Koller (Eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other* (pp. 74-96). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Kincaid, J. (2010). Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. En F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (pp. 15-28). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Kleiman, A., y Rodrigues, G. M. (2007). *The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives*. Recuperado el 2013, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Krämer, R. (1996). Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental: el caso de Brandeburgo. *Revista CIDOB d'affers internacionals*(34-35), 103-123.
- Kuznetsov, A. S. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Lara Pacheco, R. F. (2016). Recuento de la naturaleza de la acción paradiplomática en México. En S. González Miranda, N. Cornago Prieto, y C. Ovando Santana (Eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudios de caso* (pp. 111-160). Santiago: RIL editores.
- Lara Pacheco, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Zapopan: Universidad de Guadalajara.
- Lara Pacheco, R. F., y Cerqueira Torres, O. M. (2017). Las ciudades en la gobernanza multinivel: una aproximación teórica. *Si Somos Americanos*, 17(2), 43-75.
- Latouche, D. (1988). State Building and Foreign Policy at the Subnational Level. En I. D. Duchacek, D. Latouche, y G. Stevenson (Eds.), *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments* (pp. 29-42). New York: Greenwood Press.
- Le Galés, P., y Lequesne, C. (Eds.). (1998). *Regions in Europe*. Londres: Routledge.

- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*(7), 91-114.
- Lecours, A. (2008). *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Liu, T., y Song, Y. (2020). Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review. *SAGE Open*. doi:<https://doi.org/10.1177/2158244019899048>
- Llorens, C., y Sánchez Cano, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. En F. Enríquez Bermeo (Ed.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 105-146). Quito: CONGOPE.
- Lopes Pereira, J. A. (2004). O interesse do Itamaraty nas ações externas de Governos Subnacionais. *Cena Internacional*, 6(2), 144-159.
- Marks, G., Hooghe, L., y Schakel, A. H. (2008). Measuring Regional Authority. *Regional y Federal Studies*, 18(2-3), 111-121.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Barcelona: Tesis Doctoral (Universidad Autónoma de Barcelona).
- McMillan, S. L. (2008). Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*(4), 227-253.
- Melantonio Neto, C. (2001). How to involve the states in foreign policy. *Federations*, 1(5).
- Michelmann, H. J. (1990). Conclusion. En H. J. Michelmann, y P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 299-315). Oxford: Clarendon Press.
- Michelmann, H. J. (2007). Análisis comparativo sobre las relaciones exteriores en países federales. En R. J. Blindenbacher, y C. Pasma (Eds.), *Dia#logos sobre las relaciones exteriores en pai#ses federales* (pp. 3-8). Ottawa: McGill-Queen's University Press.
- Michelmann, H. J. (Ed.). (2009a). *Foreign relations in federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Michelmann, H. J. (2009b). Introduction. En H. J. Michelmann (Ed.), *Foreign relations in federal countries* (pp. 3-8). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Milani, C. R., y Oliveira, I. T. (2011). Atores e Agendas da Política Externa Brasileira em 2008. En J. A. Preciado Coronado (Ed.), *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 207-220). Guadalajara: Ed. ITESO.
- Miranda, R. (2005). *Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales*. Recuperado el 2013, de Paradiplomacia.ORG: <http://www.paradiplomacia.org>
- Moncayo Jiménez, E. (2002). Glocalización: Nuevos Enfoques Teóricos Sobre el Desarrollo Regional (Sub Nacional) en el Contexto de la Integración Económica y de la Globalización. *Desafíos*, 7, 50-99.
- Moncayo Jiménez, E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 32-65.
- Morales Dávila, V., y Reyes Silva, C. M. (2016). Identidades compartidas: la centralidad de los lazos culturales como motor paradiplomático. *Desafíos*, 28(I), 79-120.
- Moreira, F. A., Senhoras, E. M., y Vitte, C. C. (2009). *Geopolítica da Paradiplomacia Subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades*. Recuperado el 2013, de Paradiplomacia.ORG: <http://www.paradiplomacia.org>
- Nasyrov, I. (2003). The international activity of federal subjects: reasons, objectives and form. *Kazan Federalist*, 4(8).
- Nava, K., y Córdova, G. (2018). Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. *Estudios Fronterizos*, 19.
- Nossal, K. R. (1993). The Impact of Provincial Governments on Canadian Foreign Policy. En D. M. Brown, y E. H. Fry (Eds.), *States and provinces in the international economy* (pp. 233-243). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press (University of California).
- Oddone, N. (2018). Paradiplomacia transfronteriza: Reflexiones teóricas. En N. Oddone, y J. M. Ramos (Eds.), *Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia* (pp. 49-97). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state: the rise of regional economies*. New York: Free Press.
- Ortega Ramírez, A. S. (2012). Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(3), 17-38.
- Ovando Santana, C. (2017). Paradiplomacia y actores subnacionales de frontera en Chile desde viejos y nuevos marcos institucionales. *Aldea Mundo*, XXII(44), 7-16.
- Paikin, D. (2012). Redefiniendo las lógicas de la soberanía. La participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del MERCOSUR. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(3), 116-132.
- Paquin, S., y Lachapelle, G. (2004). ¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales? En F. Morata, G. Lachapelle, y S. Paquin (Eds.), *Globalización, gobernanza e identidades* (pp. 85-104). Barcelona: Fundacio# Carles Pi i Sunyer.
- Parker Almonacid, C. (2004, Octubre 20). La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización. *El Mostrador.cl*.
- Parks, J., y Elcock, H. (2000). Why do regions demand autonomy? *Regional y Federal Studies*, 10(3), 87-106.
- Pereira, R. A. (2003). A diplomacia dos estados federados, províncias e cidades. *Fronteira*, 2(3), 37-58.
- Perkmann, M., y Sum, N.-L. (Eds.). (2002). *Globalization, regionalization, and cross-border regions*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Pesuto, C. (2021). La internacionalización de ciudades y regiones en las construcciones teóricas de las Relaciones Internacionales. *Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil*, 10. doi:http://10.12957/neiba.2021.49932
- Ponce Adame, E. A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 10-43.
- Requejo, F. (2010). Foreign policy of constituents units in a globalised world. En F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (pp. 11-13). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autono#mics.
- Rhi-Sausi, J. L. (2008). La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama. *Revista OIDLES*, 2(3).
- Rodríguez Vázquez, H. (2011). Introducción. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 5-9.
- Salomón, M. (2008). *El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Recuperado el 2013, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Santos Neves, M. (2010). Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do "soft power". *Observare*, 1(1), 12-32.
- Schiavon, J. A. (2008). *Las relaciones exteriores de los Estados de la República*. México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Schiavon, J. A. (2019). *Comparative paradiplomacy*. Nueva York: Routledge.
- Senhoras, E. M., Moreira, F. A., y Vitte, C. C. (2008). A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. *Scripta nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12(270).
- Sepúlveda, C. (2009). *Derecho Internacional*. Me#xico: Porru#a.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann, y P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 34-53). Oxford: Clarendon Press.
- Soldatos, P. (1993). Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. En D. M. Brown, y E. H. Fry (Eds.), *States and Provinces in the International Economy* (pp. 45-64). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press (University of California).
- Tapia Valdés, J. (2002). Globalización, descentralización y paradiplomacia: la actividad internacional de las regiones. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, (XXIII), 157-175.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*. Nueva York: Oxford University Press.
- Thompson, T. G. (1990). Going Global: A Governor's Perspective. *Intergovernmental Perspective*, 16(2), 15-17.

- Torrealba, A. A. (2006). *Enfoque De La Neodiplomacia En Venezuela. Caso Ministerio De Relaciones Exteriores De La República Bolivariana De Venezuela. Periodo 1999-2005*. Caracas: Tesis del Magíster Scientiarum en Relaciones Exteriores (Instituto De Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual).
- Torrijos, V. (2000). La diplomacia centrífuga. Preámbulo de una política exterior de las regiones. *Desafíos*(2), 19-54.
- Toticagüena, G. (2005). Diasporas as Non-Central Government Actors in Foreign Policy: The Trajectory of Basque Paradiplomacy. *Nationalism and Ethnic Politics*, 11(2), 265-287.
- Tussie, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. *Integración y comercio*(21), 69-84.
- Ugalde Zubiri, A. (2006). La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada. En F.J. Quel Lo#pez, I. Aguirre Zabala, y J.J. A#lvarez Rubio (Eds.), *ursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005* (pp. 177-343). Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Valle Sosa, M. V. (2012). La emergencia de los actores locales en el plano internacional y los procesos subnacionales de integración regional. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(3), 75-86.
- Veggeland, N. (1998). Regional Governance, Euro-Regions, Flexibility, Power and Rights. En R. Kicker, J. Marko, y M. Steiner (Eds.), *Changing borders: Legal and economic aspects of European enlargement* (pp. 46-53). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Velázquez Flores, R. (2006). La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Relaciones Internacionales*(96), 123-149.
- Vigevani, T. (2005). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración y Comercio*, 21(8), 27-45.
- Wolff, S. (2007). Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. *Bologna Center Journal of International Affairs*, 10, 141-150.
- Wong-González, P. (2015). La conformación de regiones asociativas transfronterizas: los límites de la paradiplomacia regional. En M. Barajas Escamilla, P. Wong-González, y N. Oddone (Eds.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa* (pp. 81-94). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Yahn Filho, A. G. (2006). A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*(30), 81-98.
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones. *Desafíos*, XXIII(1), 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, XXVIII(1), 15-34.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, G. Zubelzú, y V. Iglesias (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 19-45). Buenos Aires: PNUD Argentina y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Notas

- * Artículo de investigación científica
- 1 En el presente artículo se utilizará 'gobiernos no centrales' para hacer referencia a las ciudades, municipios, provincias y estados. La explicación de esta terminología se encuentra en el cuerpo del artículo.
- 2 Se trata de una cita de la 26ª edición; la primera es de 1960.
- 3 El uso de este término se extendió a México, debido a su empleo por parte del secretario Derbez de Relaciones Exteriores (Arámbula Reyes, 2008). Sin embargo, en tanto una parte de los académicos de dicho país acogió la denominación (Barba Vargas, 2009), esto no fue unánime y otro sector prefirió usar "diplomacia local" (Lara Pacheco, 2016).
- 4 Existen más de treinta definiciones, por lo que explicar todas ellas caería fuera del foco de la presente investigación. Se han seleccionado las más relevantes, las que mejor ejemplifican los sesgos y las que fueron concebidas en América Latina durante las primeras dos décadas de estudio de la paradiplomacia.
- 5 Traducción del autor con base en Cornago (1999, p. 40).

Cómo citar este artículo: Álvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>