

ZIDANE ZERAOUI EL AWAD

Investigador y Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales del ITESM Campus Monterrey desde 1993. Licenciado en Ciencias de la Comunicación Argel, Argelia, MA y PhD en Ciencia Política de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2. Investigador asociado del Centro de Investigación sobre Gobernanza del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, Cátedra Ibn Khaldun de Estudios Islámicos de la Universidad de Costa Rica y Ph.D. Es autor de más de 70 artículos en revistas profesionales, más de 300 artículos populares en medios de comunicación nacionales e internacionales y es autor de más de 15 libros.



Repensando la Paradiplomacia

La política internacional de las regiones, como práctica, es un fenómeno que la podemos remontar hasta el siglo XIX. Sin embargo su análisis teórico y su conceptualización han surgido en el ámbito de las relaciones internacionales recientemente en la década de los años 80. Lo que se ha dado en llamar paradiplomacia, se empezó a estudiar sobre todo por los intelectuales de Quebec, por ser la región que más internacionalización ha tenido.

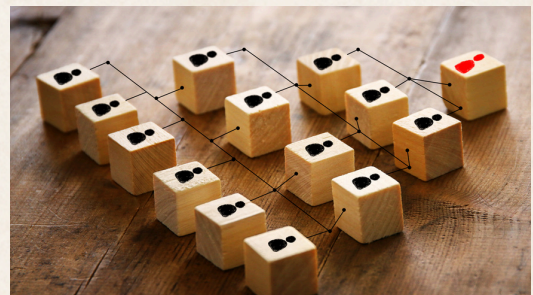
Si bien, hasta la década de los ochentas, la participación de la regiones en los asuntos internacionales fue marginal, con el fin de la guerra fría y de la bipolaridad en 1989, las regiones impulsadas por los fenómenos de integración y el debilitamiento del Estado central, han desarrollado su política internacional de una manera más intensa. Hablar de Quebec, de

Cataluña, de Dubái, de Escocia o de Flandes se ha vuelto muy común tanto en los escritos académicos como en la prensa global.

La paradiplomacia se refiere a las acciones diplomáticas llevadas a cabo por entidades subnacionales, como estados, provincias, regiones o ciudades, en lugar de por el gobierno central de un país. Estas entidades subnacionales pueden realizar acuerdos (no tratados) internacionales, participar en reuniones internacionales (no intergubernamentales), promover sus intereses en el ámbito global y establecer relaciones bilaterales con entidades similares en otros países. La paradiplomacia es una forma de descentralización de la diplomacia y busca promover los intereses y objetivos de las entidades subnacionales.

“las regiones impulsadas por los fenómenos de integración y el debilitamiento del Estado central, han desarrollado su política internacional de una manera más intensa”

Para entender este fenómeno muchos teóricos han tratado de acuñar conceptos para explicar esta presencia de las regiones en el escenario internacional. Conceptos como diplomacia paralela, diplomacia convergente, diplomacia divergente, protodiplomacia, etc, no han logrado encausarse hacia la explicación global del fenómeno, sino al contrario, han generado una gran confusión alrededor de este proceso y no han podido cernirlo para una explicación más científica y profunda. Por otra parte, no es una casualidad, si los primeros teóricos de este fenómeno han surgido de la provincia de Quebec como Soldatos Panayotis o Ivo Duchacek (1984) por las propias particularidades de esta región.



Si las Relaciones Internacionales se interesaron a este fenómeno hasta casi el fin de la Guerra Fría,

desde la década de los años sesenta, el término era ya utilizado en el Derecho Internacional, pero con un sentido muy específico. Se trata de un enviado plenipotenciario por el Estado central para cubrir una actividad específica como reunión de expertos en temas específicos como medio ambiente, seguridad, alimentación, etc o en asambleas de un organismo internacional especializado como la FAO o la UNICEF.

organizaciones internacionales, lo que limita su capacidad de acción en el ámbito internacional, aunque algunas jurisdicciones territoriales han logrado establecer acuerdos de colaboración y cooperación con actores internacionales, lo que ha puesto en cuestión la exclusividad del gobierno central en la representación del Estado en el ámbito internacional.

En este sentido, el Derecho Internacional no reconoce formal-



Sin embargo, según el Derecho Internacional, la paradiplomacia, como la definen los internacionalistas, plantea algunos retos y cuestiones legales. Por un lado, las entidades subnacionales no tienen competencia para firmar tratados internacionales o participar en

mente la paradiplomacia, pero tampoco la prohíbe. Por lo tanto, las entidades subnacionales deben actuar dentro de los límites de su competencia y respetar las normas y tratados internacionales vigentes. Además, es importante que las acciones paradiplomáticas no afecten la integridad territorial

del Estado y no pongan en riesgo las relaciones internacionales del mismo.

En resumen, la paradiplomacia en el Derecho Internacional plantea un desafío para los Estados en términos de cómo gestionar las relaciones internacionales de las entidades subnacionales, garantizando al mismo tiempo la coherencia y la unidad en la representación del Estado en el ámbito internacional, lo que no se puede imponer sino negociar con las entidades subestatales.

“ aunque algunas jurisdicciones territoriales han logrado establecer acuerdos de colaboración y cooperación con actores internacionales ”

Un nuevo empuje

Si bien, este fenómeno fue incipiente hasta 1989, a partir del derrumbe del bloque soviético muchas regiones han tenido un papel relevante en el escenario internacional. Durante la guerra fría, el Estado Central, a nombre

de la lucha contra el comunismo o contra el imperialismo, ha tomado políticas centralizadoras y represivas contra cualquier manifestación hacia la autonomía por temor a que las regiones que buscaban jugar un papel a nivel internacional caigan dentro del ámbito de la otra gran potencia. Pero también los procesos de integración como la Unión Europea fueron catalizadores en la política internacional de las regiones. La pérdida paulatina de



poder de los Estados y el surgimiento de nuevos centros económicos o de decisiones políticas, por ejemplo, Bruselas, han ido erosionando el poder central y al contrario, han generado nuevas legitimidades. Por ejemplo, ya no es el Estado central que provee el financiamiento a las regiones, sino los nuevos centros financie -

ros como en la comunidad económica europea. Este fenómeno ha conllevado que las regiones más desarrolladas como Cataluña o el País Vasco, en España, Flandes, en Bélgica, el Quebec, en Canadá, Dubai, en los Emiratos Árabes o Escocia, en Gran Bretaña se han visto atraídos más por los procesos globales que los vinculados a un mercado interno que no responde a sus intereses.

También durante la década de los años 90, varios países, para enfrentar esta nueva realidad, se han visto presionados para modificar sus constituciones. Tal es el caso de Gran Bretaña, México, Bélgica o Argentina, para citar solamente algunos ejemplos. Todas estas modificaciones constitucionales se encaminaron a otorgar más espacio de toma de decisión a la regiones, pero también de encauzar la política

internacional de las regiones hacia los intereses del Estado central, pero no siempre se ha logrado aminorar los intereses de las regiones hacia otros países, en general con afinidades lingüísticas o intereses económicos comunes.

En el caso de Canadá, la integración económica de este último con los Estados Unidos de América conllevó a la región francesa a buscar contrapesos al predominio del inglés, pero también lograr más espacio de decisión en el país. Como se ha visto, Quebec tiene el día de hoy muchas oficinas, llamadas delegaciones, en varios países del mundo que funcionan como cuasi embajadas. El hecho que se hayan realizado varios referéndum en la provincia para independizarse de Canadá, muestra que el sentimiento regionalista es bastante fuerte.

También en Escocia se han realizado referendos para la separación del Reino Unido. Tanto aquí como en Canadá, estos procesos no han conllevado a una ruptura de la regiones separatistas, pero si han agudizado el sentimiento nacionalista de estas dos provin -



cias. Para satisfacer los reclamos escoceses, se reformó la Constitución británica para dar a las regiones más autonomía, e inclusive crear parlamentos para cada provincia. Esto no fue suficiente para reducir el sentimiento nacionalista en las regiones.

*“encausar la política
internacional de las regiones
hacia los intereses del Estado
central”*

Podemos también citar el caso de Cataluña que en el 2017, organizó un referéndum para independizarse de España. El resultado fue en favor de la separación de la región, pero el gobierno central condenó el proceso que hasta el día de hoy no se ha resuelto el procesamiento de los responsables de esta tentativa secesionista. Aunque parece que el día de hoy Cataluña ya regresó al ámbito español, el sentimiento separatista no ha desaparecido. En Bélgica, el cambio estructural y económico del país que ha per-

mitido que la región más industrializada ya no sea Valonia, sino Flandes, ha conllevado a que los hablantes flamencos, busquen reducir el peso primero del francés en el país, y en segundo lugar de Valonia en la toma de decisiones

BELGIUM

nacionales. Para mitigar este sentimiento regionalista, el estado central reformó la Constitución, creando parlamentos en todas las regiones y otorgando grandes poderes y autonomía a las distintas provincias. Este cambio constitucional no ha logrado reducir la rivalidad entre valones y flamencos. Parece ser que Bélgica que ya no es un país unitario, está en una fase de disolución paulatina.

No siempre la salida a nivel internacional de las regiones, implica un interés separatista. El caso más claro lo tenemos con Dubái, que se ha convertido en polo de atracción de inversiones en los Emiratos árabes, punto de opacar a la propia capital, Abu Dhabi, pero en ningún momento se ha mencionado una posible ruptura con la Federación. Si bien



Dubái actúa a nivel internacional prácticamente como país independiente, sigue vinculado de una manera muy estrecha al resto de los Emiratos.

Estos ejemplos nos muestran claramente que la política internacional de las regiones no siempre va en detrimento de la política exterior del Estado. Puede significar la búsqueda de un rompimiento como el caso de Cataluña o simplemente ser una política convergente con el poder central.

Así que para explicar este fenómeno, no podemos limitarnos a conceptos aislados como diplomacia divergente, diplomacia convergente, protodiplomacia, diplomacia subnacional, diplomacia multinivel, diplomacia paralela, etc, que son casos particulares de la actuación de las regiones. Para evitar el manejo de un gran número de conceptos, nuestra propuesta es utilizar el

término de paradiplomacia como un concepto paraguas que abarque a todos los fenómenos descritos anteriormente. La paradiplomacia puede ser negativa en el caso de la diplomacia divergente o de la protodiplomacia o positiva en el caso de la diplomacia convergente, pero en todos los casos el concepto de paradiplomacia es bastante amplio para abarcar todas las manifestaciones de las políticas internacionales de la regiones.

Un fenómeno a analizar

Así para adecuar mejor el concepto, varios autores, además de los siempre citados como Soldatos o Duchacek, John Kincaid, Pedro Carreón, Theodore Cohn, Patrick Smith, Noé Cornago, André Lecours o Stéphane Paquin, varios investigadores han sido pioneros en su conceptualización y análisis como:

Ernesto Garzón Valdés, considerado como uno de los pioneros en el estudio de la paradiplomacia.

Sus investigaciones en el campo del federalismo y la descentralización han sentado las bases teóricas para comprender el papel de las entidades subnacionales en las Relaciones Internacionales.

Marcelo G. Cohen, jurista argentino ha contribuido significativamente al estudio de la paradiplomacia desde una perspectiva legal. Sus trabajos sobre el derecho internacional y la participación de las regiones y ciudades en la arena internacional han sido influyentes en el campo.

Luis A. Bugallo, investigador argentino cuyos estudios sobre federalismo y relaciones internacionales han abordado la paradiplomacia como una expresión de la autonomía política de las entidades subnacionales.

Gerhard Hafner, investigador austriaco que ha estudiado la paradiplomacia desde una perspectiva europea, centrándose en cómo las regiones y ciudades europeas han ampliado su partici-

pación en la diplomacia internacional en el contexto de la Unión Europea.

Claire Cutler, especializada en derecho internacional y relaciones internacionales, ha examinado cómo la paradiplomacia desafía las normas y estructuras tradicionales de la diplomacia internacional y el sistema de estados.

“La paradiplomacia puede ser negativa en el caso de la diplomacia divergente o de la protodiplomacia o positiva en el caso de la diplomacia convergente”

Así, estos investigadores y académicos, entre muchos otros, han desempeñado un papel fundamental en la construcción del campo de estudio de la paradiplomacia, proporcionando insights teóricos y empíricos que han contribuido a una comprensión más profunda de este fenómeno en las relaciones internacionales.

Además, Federico Steinberg, experto en relaciones internacio -

nales y paradiplomacia que ha escrito varios libros y artículos académicos sobre el tema, a Mónica Porto Torres, especializada en política exterior y relaciones internacionales, que ha investigado sobre la importancia de la paradiplomacia en las relaciones internacionales, a Vincent Hoffmann-Martinot, experto en gobernanza multinivel



y relaciones intergubernamentales, que ha estudiado la influencia de la paradiplomacia en la toma de decisiones a nivel internacional, a Michel Tissier, sociólogo y politólogo, que ha analizado las implicaciones políticas y sociales de la paradiplomacia en distintos contextos internacionales o a Jordi Sánchez-Cuenca, politólogo y experto en relaciones internacionales, que ha estudiado el papel de la paradiplomacia en la

gobernanza global llevado a cabo por entidades subnacionales, como regiones, provincias o ciudades, en el ámbito internacional.

Esta lista sería incompleta si no mencionamos a autores mexicanos como Rafael Velazquez y Jorge Schiavon que han analizado detalladamente el fenómeno paradiplomático a nivel nacional y han contribuido a profundizar este fenómeno en un país tan complejo como México.

Para ampliar el ámbito de la paradiplomacia y enriquecerlo, es necesario tomar en cuenta a nuevos conceptos que han surgido de la misma dinámica internacional actual como:

1. Descentralización: Proceso mediante el cual se otorgan mayores niveles de autonomía y poder a las entidades subnacionales, permitiéndoles actuar de forma más independiente en asuntos internacionales.
2. Federalismo: Sistema de gobierno en el cual el poder está repartido entre un gobierno central y entidades subnacionales, cada una con sus propias competencias y responsabilidades.

3. Cooperación descentralizada: Forma de cooperación internacional en la que entidades subnacionales participan directamente en proyectos de colaboración con otros actores internacionales.

4. Asociaciones regionales: Organizaciones formadas por entidades subnacionales que buscan colaborar en temas de interés común, como comercio, turismo o seguridad.

5. Redes de ciudades: Agrupaciones de ciudades que comparten experiencias, buenas prácticas y colaboran en proyectos conjuntos para abordar desafíos comunes.

6. Ciudades globales: Grandes ciudades que ejercen influencia a nivel mundial y participan activamente en la diplomacia internacional para promover sus

intereses y valores.

7. “Diplomacia ciudadana”: Acciones individuales o colectivas llevadas a cabo por ciudadanos en el ámbito internacional, con el objetivo de promover el diálogo y la cooperación entre distintas comunidades.

Estos conceptos están relacionados entre sí, ya que todos reflejan la creciente importancia de las entidades subnacionales en el ámbito internacional y la diversificación de actores en la diplomacia global.

De esta manera, el estudio de la internacionalización de las regiones se erige con más solidez y profundidad para su análisis. El concepto de paradiplomacia es el motor principal, pero requiere de aportes complementarios.

