



Título del Trabajo:

LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL
DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES

Autor:

Carlos Soukiassan

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

La política internacional en la última década se ha caracterizado a menudo por estar en transición y a la vez desafiada por renovadas y crecientes tendencias. Hay un sentimiento general de incertidumbre en relación a la naturaleza exacta, estructura y configuración del sistema internacional que se ha traducido en una incesante búsqueda por comprender algunos de estos nuevos procesos, como la interdependencia económica, el avance progresivo de los procesos de integración regional o la proliferación de los nacionalismos.

Considerando la magnitud de estos problemas y los significativos eventos subyacentes (el fin de la Guerra Fría, la profundización de la integración europea, etc.), es sorprendente que otro proceso haya permanecido, aunque no inadvertido, ampliamente subestimado: como es la creciente presencia internacional de entidades sub-estatales, como las provincias, los estados federados, las comunidades autónomas y los gobiernos locales. No obstante, la actividad internacional de dichas entidades ha adquirido importancia en la década del noventa, y el alcance y intensidad de ésta actividad ha aumentado ampliamente en los últimos años.

Al final de los años sesenta, la estructura territorial de los estados-nación fue intensamente debatida, tanto en Europa como en Canadá. El fenómeno de movilización social sobre el regionalismo y la reestructuración de las políticas territoriales dentro de los estados-nación europeos, condujo a la creación y traslado de competencias a las regiones -Bélgica (1970, 1980, 1989, 1993), Italia (1975, 1977), España (1979-1985), Francia (1986), Gran Bretaña (1998). A lo largo del proceso de integración europeo, las unidades sub-estatales han asignado cada vez más recursos para perseguir el objetivo de influir en el proceso decisorio de la UE. Algunas de las causas de la movilización de las unidades sub-estatales dentro del UE, fueron y siguen siendo: la política de cohesión, la creación del Comité de las Regiones, la posibilidad que un estado miembro pueda ser representado en el Consejo de la UE por un Ministro regional, y a la intervención de la UE en cuestiones que son convencionalmente una cuestión regional o sub-estatal en los países descentralizados (como por ejemplo la educación). Estas causas fueron complementadas por la transformación de las instituciones de la UE entre 1986 y 1996 que conceden a las regiones un acceso más directo a la Comisión de UE, y creciente receptividad de las instituciones europeas a los intereses regionales¹.

Existen actualmente más de 200 'embajadas' regionales en Bruselas que ejercen presión sobre la Comisión Europea, constituyendo redes entre sí y, en general, implicándose en las emergentes comunidades políticas europeas. No existe una frontera en la Unión Europea que no cuente con iniciativas de cooperación trans-fronterizas y las fronteras de los países recientemente

¹ Álvaro Morcillo Laiz. Nationalism and Regional Mobilization in the European Union: A Comparative Study. Paper prepared for the Conference "Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives" 28th to 30th June 2001 - University of Sheffield

incorporados también se están organizando rápidamente. Las asociaciones regionales se han convertido en importantes puntos de encuentro y ningún político regional ambicioso deja de contar con una red de contactos en el exterior².

En 1970, en los Estados Unidos, tan solo cuatro estados mantenían oficinas fuera del país. Hoy son al menos 42 los estados -más Puerto Rico- que operan unas 183 oficinas de comercio o inversión en el exterior (18 de ellas en Japón), en casi 30 países diferentes. Muchos gobernadores y alcaldes de grandes ciudades realizan al menos una misión internacional al año, y los gobiernos estatales están asignando aproximadamente 100 millones de dólares por año a sus programas de proyección internacional³. Todos los estados poseen, por lo menos, una relación con un "estado hermano" en el exterior; y más de 1.100 municipios poseen cerca de 1.775 "ciudades hermanas" en 123 países⁴.

Actualmente hay más de 200 naciones soberanas y cerca de 300 estados federados o unidades sub-estatales, sin contar a los gobiernos municipales. Esta nueva preeminencia es el resultado tanto de un cambio a nivel doméstico como a nivel internacional. Internamente se debe a los procesos de regionalización y las transformaciones institucionales hacia la descentralización que se han operado al interior de los Estados-Nacionales, mientras que a nivel internacional se corresponden con la mentada globalización económica y la construcción de instituciones supranacionales. De vital importancia es el hecho que estos procesos se retroalimentan mutuamente y muchas veces ponen presión a los estados centrales.

Teniendo en cuenta estos procesos podemos describir a las relaciones internacionales como un complejo de redes en diferentes campos (política, seguridad, economía, cultura) y a varios niveles (supranacional, Estado central, sub-estatal, sociedad civil) de unidades coexistentes, interrelacionadas y (en algunos casos) competitivas. Estas unidades tienen, unas con respecto a otras, un cierto grado de autonomía, una diferente capacidad para cooperar y generar lealtades, pero a la vez son heterogéneos, incompletos en su aspiración a resolver la autonomía y, por consiguiente, en su soberanía. Por lo que el poder es en la actualidad más multidimensional, fragmentado y probablemente más efímero que nunca⁵.

² Michael Keating. *Paradiplomacy and Regional Networking, Forum of Federations: an International Federalism*, Hanover, October 2000.

³ Earl h. Fry. *The information technology revolution and the expanding role of non-central governments in international relations*. Presented at the conference: *Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, Manitoba, 2001

⁴ Kincaid, J. "The international competence of United States and their local governments", en: Aldecoa, F. Y Keating, M. (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres.

⁵ Raimund Krämer. *Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo*. *Afers Internacionals* N° 34-35. Barcelona, España: 1996.

Existe dos paradigmas que se pueden aplicar al estudio de las actividades internacionales de las unidades sub-estatales. El primero entiende el sistema internacional en términos de interdependencia compleja y de un pluralismo de actores, mientras el otro es Estado céntrico. La primera perspectiva ve a las actividades internacionales de las unidades sub-estatales como legítima, normal, y en términos positivos. La última perspectiva, denominada realista, no tiene ningún lugar para las unidades sub-estatales y entiende sus actividades internacionales como un desafío al gobierno central⁶. Por otra parte, es necesario reconocer, el predominio de los enfoques centrados en el Estado que, consiguientemente, ignoran tales unidades. Incluso muchas veces los críticos del enfoque realista han despreciado este tema⁷.

Uno de los rasgos distintivos de las entidades sub-estatales como actores internacionales es su falta de legitimidad externa y, en la mayoría de los casos, la ausencia de una capacidad formal y legal de actuar más allá de las fronteras nacionales⁸. Esa falta de legitimidad externa se origina en el hecho que las reglas y prácticas en la política internacional contemporánea se han establecido por y para los Estados nacionales. La practica internacional ha proporcionado extensa legitimidad a su vez a estas reglas que tienden a excluir a otros actores potenciales de la arena internacional. Los Estados nacionales son generalmente reacios a generar espacios para que las unidades sub-estatales se proyecten hacia la escena internacional, y de hecho no toman amablemente dichos esfuerzos. La cuestión de los gobiernos sub-estatales como actores internacionales es muy sensible para los estados porque involucra otro desafío a su soberanía –bastante erosionada por cierto- y es visto en general como un escollo para la articulación de una política exterior coherente⁹.

La cuestión de quién puede actuar en la arena internacional ha venido a ser uno de los más controvertidos temas de las relaciones internacionales de los últimos años y las respuestas son tantas como los enfoques de esta disciplina. Podemos considerar actores en relaciones internacionales a todas las unidades o entidades que tienen un cierto grado de autonomía política, económica y constitucional y que cuentan con capacidad de comportarse de forma que conlleven consecuencias contrastables en la política internacional¹⁰.

⁶ David M. Dymont, "The International Activities of the Ontario Government". Presented at the conference: Foreign Relations of Constituent Units, Winnipeg, Manitoba, 2001

⁷ Raimund Krämer.(op. cit.)

⁸ En la Argentina la inclusión del artículo 124 en la última reforma Constitucional acaecida en 1994 abrió las puertas a las provincias para ensayar una creciente actividad internacional. Para una mayor profundización de esta cuestión ver: Gabriel Paredi "Los Estados Federales y el Derecho Internacional" Revista Relaciones Internacionales. IRI, UNLP. La Plata N° 26 ene-mayo 2004.

⁹ André Lecours, "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions," *International Negotiation* (2002)

¹⁰ Raimund Krämer.(op. cit.)

Son varios los conceptos que debemos tener en cuenta cuando se analiza la proyección internacional de las unidades sub-estatales: acción exterior, política exterior, relaciones internacionales y paradiplomacia¹¹. Las tres primeras son complementarias y constituyen una gradación que va desde lo más concreto "acción exterior" a lo más general "relaciones internacionales". Todos concuerdan en que la política exterior está reservada a los Estados nacionales. En la última década surgió en la literatura sobre relaciones internacionales un nuevo concepto para referirse a la participación de las entidades subestatales en los asuntos internacionales. Duchacek¹² denominó "microdiplomacia" y Soldatos¹³ la reformuló en el término "paradiplomacia"; cuyo uso está muy consolidado en los Estados Unidos y en Canadá. Más recientemente, en base al desarrollo teórico y empírico existente, Cornago definió paradiplomacia como: *"el involucramiento de las entidades sub-estatales en relaciones internacionales, a través del establecimiento formal e informal, permanente o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo para promover asuntos económicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias constitucionales"*¹⁴.

De esta forma, paradiplomacia es un término que describe el papel internacional de las unidades sub-estatales principalmente en los países industrializados, federalmente estructurados. La palabra *para* indica la distinción entre esta clase de conducta internacional y la diplomacia de los órganos centrales del Estado. Se refiere a las actividades de las unidades sub-estatales que son paralelas, coordinadas o complementarias y, algunas veces, conflictivas con la diplomacia de dichos órganos centrales. En este intento de clasificación, Duchacek establece una diferencia entre la paradiplomacia transfronteriza, la transregional (unidades sin frontera común) y la global que trata de "temas globales" tales como medio ambiente, derechos humanos o cooperación al desarrollo¹⁵.

Los factores necesarios para calificar a una acción externa como paradiplomacia son:

1.- un proyecto de acción internacional expresado en un programa estratégico que tiene que ser entendido, compartido y apoyado por la

¹¹ Christian Freres e Antonio Sanz. A acción exterior das comunidades autónomas españolas en América Latina: Unha visión xeral. Revista

¹² Duchacek, Ivo Daniel Latouche, and Garth Stevenson (eds), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments* (New York and London: Greenwood Press, 1988).

¹³ Michelmann, H. J. Soldatos, P. (eds). *Federalism in International Relations*. Oxford: Clarendon Press. 1990

¹⁴ Noé Cornago, Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. Workshop on Constituent Units in International Affairs Hanover, Germany, October, 2000. También ver Hocking, B. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London, Macmillan. (1993)

¹⁵ Duchacek, Ivo (op. cit.).

mayoría de la población y llevado a cabo por una élite administrativa profesional.

2.- un segundo "ingrediente" necesario de la paradiplomacia es la existencia de un mayor o menor tensión entre el gobierno provincial/regional y el gobierno federal sobre algunos asuntos de la política exterior.

3.- una variedad de conductas autonomista/separatista¹⁶.

Sin entrar a polemizar sobre la validez de este concepto y de su definición, lo cierto es que aún no se consolidó como tal en la ciencia política. En la nuestra opinión, y tal como está formulado, el propio término implica un grado de elaboración previa de este tipo de "diplomacia" que, no es el caso específico de la mayoría de las unidades sub-estatales –a excepción de América del norte y Europa–, y por lo tanto no se corresponde con la realidad¹⁷. Sería mucho más apropiado hablar de la acción externa, la actividad internacional o la proyección internacional de las entidades sub-estatales cuando nos referimos cualquier unidad sub-estatal fuera de esas dos regiones.

A diferencia de la política exterior de los estados, la acción exterior de las provincias, estados y regiones no busca representar amplios intereses generales ni mantener una agenda completa. Las unidades sub-estatales no tienen gobiernos soberanos capaces de imponer su definición de 'interés nacional' y perseguirlo de una forma coherente y unificada. Son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos, que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas pero estar abruptamente divididos en otras, y en muchas ocasiones deben intentar reunir a interlocutores independientes en torno a programas y temas específicos.

La acción exterior de las provincias y las regiones debe insertar sus propias actividades dentro de un mundo dominado por gobiernos nacionales y organismos transnacionales, a los que pocas veces pueden desafiar, sino que deben trabajar a su alrededor o junto con ellos. Este tipo de actividad internacional, que se desarrolla dentro de los intersticios del sistema tradicional de relaciones internacionales, es siempre de alcance parcial y mantiene diferencias de objetivos, metas y modus operandi, respecto de la diplomacia tradicional.

Ahora bien, ¿por qué se involucran las unidades sub-estatales internacionalmente?. Hay factores explicativos a nivel global, federal y de las mismas unidades sub-estatales. En el primer nivel están las fuerzas de la globalización, en el segundo el estímulo o desaliento del gobierno central, y

¹⁶ Sameh El-Souefi, The concept and examples of Paradiplomacy. Paper to be presented as a PHD candidate. University of Helsinki.

¹⁷ Christian Freres (op. cit.).

en el nivel de las unidades sub-estatales entre otros factores las características económica de la sub-unidad y la idiosincrasia de sus líderes¹⁸.

Existen tres amplios conjuntos de razones para que las unidades sub-estatales realicen actividades internacionales: están las razones políticas, las económicas y las culturales.

La motivación política más directa se encuentra en unidades sub-estatales con aspiraciones nacionales o gobernadas por partidos separatistas que buscan la estatalidad soberana. El término 'protodiplomacia' ha sido aplicado a las actividades de los gobiernos sub-estatales que tratan de abrir el camino hacia la independencia, preparando a la opinión pública internacional y buscando amigos que puedan estar dispuestos a reconocerles en una etapa temprana¹⁹. Sin embargo existen otras motivaciones que tienen que ver con las condiciones políticas y el desarrollo institucional de la unidad sub-estatal, con las aspiraciones y visiones de sus líderes y con las afinidades políticas y cercanía geográfica.

Los factores económicos, sin duda, constituyen la motivación más fuerte para una acción internacional en años recientes. Conforme las economías nacionales se han enfrentado a los retos de la globalización, han ido en declive las políticas de desarrollo regional centralizado. Las unidades sub-estatales han surgido como un nivel clave de transformación e innovación económica y compiten cada vez más en mercados mundiales sin la protección del estado nacional. Las unidades sub-estatales como las provincias y las regiones están cada vez más reconocidas como unidad de producción, cuyo éxito depende de la capacidad de montar un proyecto coherente, explotando las sinergias de los sectores, tanto público como privado. Algunas versiones extremas presentan a las unidades sub-estatales como comprometidas en una feroz competencia por sacarse ventajas mediante la utilización de instrumentos de promoción y desgravaciones impositivas que impulsen la radicación de capitales y la consecuente creación de empleo, y otras más realistas presentan a las provincias y regiones como enfrentada con la necesidad de reconciliar la cohesión social y la calidad medioambiental con la competencia en el mercado mundial, en un esfuerzo constante de compromiso y síntesis política²⁰.

Otro fuerte incentivo a la actividad externa por parte de las unidades sub-estatales lo proporciona el desarrollo de regímenes transnacionales de libre comercio, como el NAFTA, la Unión Europea, el Mercosur e incipientemente el ALCA, que han tenido como efecto reducir los poderes de los gobiernos sub-

¹⁸ David M. Dymont. (op. cit.).

¹⁹ Aquí se puede citar la activa presencia internacional de Québec y en menor medida del País Vasco.

²⁰ Michael Keating. (op. cit.).

estatales, sometiéndolos a acuerdos internacionales negociados y ratificados por los Estados nacionales²¹.

Esto se explica debido a que en el marco de los bloques de integración supranacional, el intra-comercio se realiza entre los polos sub-estatales concentradores de la actividad económica, generando circuitos de retroalimentación, en los que el intercambio estimula el crecimiento de los núcleos productivos sub-estatales y éste, a su vez, genera una nueva expansión del comercio. En este contexto, las unidades sub-estatales motrices comienzan a vincularse directamente a los mercados internacionales y entre sí prescindiendo a veces de la intermediación del Estado nacional, a través de diversas formas de actividad internacional comercial y hasta política²². Éste es claramente el caso en la Unión Europea, en la que las unidades sub-estatales inciden cada vez más en las instituciones comunitarias, forzando a que éstas, a su turno, regionalicen sus políticas. Es decir, la política regional se comunitariza y la comunitaria se regionaliza²³.

Los temas culturales son importantes en unidades sub-estatales con su propio idioma y orígenes históricos distintos del estado nacional. Es importante para Quebec conectarse con el mundo francófono como para las regiones germano-parlantes en Europa que mantienen intereses comunes que atraviesan las fronteras estatales. Cuando un idioma o comunidad cultural se encuentra a caballo entre fronteras estatales como en El País Vasco, Cataluña, Irlanda o el Tirol, existe un incentivo para agrupar recursos y tratar de mantener alguna forma de unidad. Las unidades sub-estatales y naciones sin estado pueden también buscar el reconocimiento de su idioma y cultura en foros más amplios como la Unión Europea el Consejo de Europa o la UNESCO, para compensar su marginación dentro de sus estados. Los intercambios culturales pueden ser una manera de reunir personas de la misma cultura procedentes de países distintos o simplemente de promocionar el intercambio cultural.

Las formas de la acción internacional

La mentada globalización y la difusión de las tecnologías de información (en particular Internet) ha impulsado una proliferación de contactos y enlaces entre los gobiernos sub-estatales en todo el mundo.

²¹ La Unión Europea y el NAFTA ha tenido implicaciones importantes a nivel de entidades sub-estatales y actúa como nuevas estructuras de oportunidad, y promueve la movilización de los gobiernos sub-estatales en asuntos doméstico así como en asuntos extranjeros. En Scott, J.W. "European and North American Context for Cross-Border Regionalism", *Regional Studies*, vol. 37, no.7, 1999

²² Un incipiente ejemplo de esto es la cooperación entre el CRECENEA que reúne a las provincias argentinas de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe y el CODESUL que reúne a los estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina.

²³ Edgard Moncayo Jiménez. *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Regiones: Nuevos actores de la integración*. Noviembre 2003.

El desarrollo de la actividad internacional de las unidades sub-estatales tiene una explicación pragmática. Ya sea que las provincias y municipios estén desencantados con la política exterior federal/nacional, o bien que perciban que ésta es poco efectiva para promover sus intereses, los gobiernos subnacionales buscan su fortalecimiento institucional y financiero a través de la vinculación internacional.

Es así que cada vez más las unidades sub-estatales van tomando conciencia que una apropiada estrategia de vinculación y cooperación internacional puede generar considerables beneficios a sus respectivas comunidades. Entre ellos podemos mencionar:

- Establecer una agenda internacional específica en función de sus prioridades e intereses independiente -aunque no necesariamente enfrentada- a la del gobierno central.
- Incrementar el intercambio de bienes y servicios a través de misiones comerciales, participación en Ferias y acuerdos económicos.
- Promover sus territorios como espacios para el turismo y la localización de inversiones a través estrategias de imagen, marketing y relaciones publicas internacionales.
- Negociar y establecer acuerdos de cooperación y asociaciones en materia política, económica, cultural, educativa o tecnológica con contrapartes internacionales y todas aquellas cuestiones no delegadas al gobierno central.
- Obtener capacidad técnica y gerencial para mejorar la gestión de gobierno y resolver problemas acuciantes mediante programas de intercambio de expertos e información sobre buenas practicas de gestión.
- Acceder a la información y el conocimiento, dos elementos estratégicos en el siglo XXI.
- Beneficiarse con la innovación y la creatividad.
- Impulsar acciones conjuntas para abordar problemas globales que tienen impacto en sus comunidades como la pobreza, la protección del ambiente, el desarrollo económico, la inseguridad o la paz a través de la participación de redes regionales o globales.
- Favorecer el intercambio cultural, el entendimiento y la solidaridad internacional mediante programas de becas, convenios y ayuda humanitaria.

A pesar de estos claros beneficios la puesta en práctica de estrategias de vinculación internacional es una herramienta poco aplicada por provincias y municipios cuyos gobiernos se encuentran más preocupados por atender la coyuntura. A su vez muchos intentos de encarar vinculaciones internacionales fracasan debido a:

- La ausencia de una estrategia que establezca metas claras, prioridades guiadas por criterios políticos y evaluada en función de resultados concretos.
- La falta de apropiados recursos materiales y humanos para llevarlas adelante.
- La carencia de infraestructura, conocimientos y contactos para evaluar y conseguir contrapartes internacionales.
- La incorrecta asignación de prioridades que distrae recursos y la atención de los reales problemas a resolver.
- La amplitud de temas y redes existentes que lleva a la confusión, duplicación de actividades y pérdida de tiempo y recursos.

La actividad internacional de las entidades sub-estatales ha asumido diversas formas. Entre ellas podemos mencionar:

- Establecer una representación en capitales o centros industriales o comerciales en el extranjero (normalmente llamadas oficinas o casas), con el fin de atraer inversión, promover el comercio, negociar directamente con empresarios y gobiernos, así como obtener información y tener cierta influencia en las políticas comerciales e industriales de los otros países.
- Organizar misiones políticas, comerciales y culturales internacionales.
- Participar en ferias y demás eventos de comercio, industria e inversión para mostrar y promover productos, servicios, tecnología, turismo, etc.
- Participar como parte de las delegaciones nacionales en conferencias o misiones especiales, temporales o permanentes, sobre temas globales o específicos, buscando que sus intereses queden plasmados en documentos que reflejan su voluntad política en torno a ciertos objetivos.
- Procurar ser sede de eventos internacionales que permiten promocionar el turismo, la inversión y el comercio en sus territorios así como establecer y difundir una imagen y/o marca que las identifique.
- Firmar entendimientos, acuerdos (hermanamientos), e incluso tratados de cooperación con contrapartes extranjeras para promover intereses comunes o complementarios de carácter histórico, político, económico o cultural.
- Encarar relaciones bilaterales con estados y/o otras entidades sub-estatales²⁴.
- Participar en redes u organizaciones regionales/internacionales, desarrollando esquemas de gestión de la oferta y la demanda de cooperación externa para sus gobiernos.

²⁴ André Lecours (op. cit.).

Una de las formas más comunes de actividad internacional es la cooperación. La política de cooperación internacional, que forma parte indivisible de una estrategia de vinculación internacional, permite promover intereses propios y a la vez involucrar al sector público, al sector privado y a la sociedad civil mediante la canalización de recursos económicos y humanos. Las modalidades de cooperación que se pueden plantear son variadas y van desde el simple intercambio de información, las consultas técnicas recíprocas, la capacitación de especialistas, el envío de expertos, la realización de cursos y seminarios, hasta la más compleja como podrían ser el suministro de equipos y materiales, el aportes de recursos económicos y financiero, prestamos blandos, becas y subsidios, y fondos no reembolsables.

La cooperación toma habitualmente la forma de convenios bilaterales (también llamados hermanamientos), los que tienen origen principalmente en razones de cercanía geográfica (la cooperación transfronteriza), afinidad política, intereses comunes, complementación económica, lazos históricos y/o culturales.

Los convenios de cooperación transfronteriza son muy comunes en toda Europa y en gran parte de América del Norte.²⁵ La cooperación transfronteriza se basa en una lógica funcional, respecto de que provincias o regiones cultural o económicamente naturales, divididas por fronteras estatales artificiales, tienden a estar interesadas en agruparse.

También encontramos cooperación bilateral entre unidades sub-estatales no fronterizas, cuya razón de ser resulta menos obvia, pero en general se basa igualmente en la idea de intereses funcionales comunes, en la complementariedad y en los beneficios de trabajar juntos y optimizar recursos.

Más allá de la mera vinculación política, los acuerdos de hermanamiento ofrecen un potencial importante para dar viabilidad a proyectos que se traduzcan en beneficios específicos para las comunidades, por lo que es importante que vayan acompañados de la identificación de objetivos comunes, la determinación de tareas concretas y, de ser posible, de un calendario de actividades.

Ha habido varios cambios en la naturaleza y las formas de la cooperación entre unidades sub-estatales. Todo empezó en Estados Unidos, en 1956, cuando el entonces presidente Dwight Eisenhower, al entender que la mejor prevención para evitar las guerras era promover en conocimiento mutuo entre gente de distintos pueblos, impulsó el proyecto Ciudades Hermanas. En la década del '50 la cooperación tendió a estar focalizada en la forma de hermanamientos principalmente de ciudades, basadas en los lazos culturales

²⁵ El ejemplo más celebrado de cooperación funcional entre unidades sub-estatales no contiguas es el de los Cuatro Motores de Europa, una alianza de las unidades sub-estatales tecnológicas más avanzadas de cada uno de los cuatro países. Sus miembros iniciales: Lombardía, Rhône-Alpes, Baden-Württemberg y Cataluña se ampliaron posteriormente para admitir a Gales y Ontario como asociados.

y de amistad, en especial entre entidades pertenecientes a los bloques enfrentados por la incipiente guerra fría. En los ´60 y ´70 el foco estuvo puesto en el desarrollo y el comercio justo entre entidades sub-estatales de países centrales y países en desarrollo del denominado tercer mundo. En los ´80 y ´90 las vinculaciones se caracterizaron por un masivo incremento en el rango y el tipo de cooperación y el surgimiento de diferentes tipos de redes que agrupan a las unidades sub-estatales. El carácter de las redes y de la cooperación también ha cambiado, se ha vuelto menos ceremoniosa y se puede percibir la existencia de un mayor contenido en sus proyectos. La actividad internacional también adoptó modalidades más sistemáticas, enfocadas a objetivos y metas mensurables y orientadas a la obtención de resultados concretos.

Los acuerdos de cooperación para que prosperen exigen un conjunto específico de condiciones favorables de carácter económico, institucional y político. La falta de estas condiciones ha convertido a muchas iniciativas en cáscaras vacías, o en meras ocasiones para que algunos líderes justifiquen un viaje y aparezcan en los medios de comunicación locales y nacionales. Una garantía de éxito en la cooperación se basa en las posibilidades de colaboración y de aprovechamiento de sinergias y recursos comunes²⁶.

Conclusiones

Como pudimos ver, las cuestiones internacionales están llegando a ser un tema cada vez más importante para los debates políticos y consecuentemente para tomar decisiones a escala de los gobiernos de las unidades sub-estatales. Por consiguiente, uno puede observar una cada vez mayor formulación y articulación de intereses y objetivos propios en el campo internacional. Ésta verdad se torna relativa fuera de los países desarrollados.

La primer conclusión tiene que ver con la subestimación de la creciente presencia internacional de entidades sub-estatales, como las provincias, los estados federados, las comunidades autónomas y los gobiernos locales. Esta subestimación se denota tanto a nivel de los estudiosos de relaciones internacionales como también de los formuladores de políticas.

Como hemos podido ver la creciente presencia internacional de las unidades sub-estatales es el resultado de un cambio a nivel interno de los estados combinado con profundos cambios en el sistema internacional. Internamente se debe a los procesos de regionalización y las transformaciones institucionales hacia la descentralización que se han operado al interior de los Estados-Nacionales (en particular en los países desarrollados), mientras que a nivel internacional se corresponden con la

²⁶ Michael Keating. (op. cit.).

mentada globalización económica y la construcción de redes e instituciones supranacionales.

Las entidades sub-estatales se caracterizan por ser sujetos que actúan autónomamente en una estructura constitucional dada con intereses específicos, y cuentan con estructuras políticas para formular objetivos propios y una cierta capacidad material para desplegarlos en la arena internacional²⁷. Uno de los rasgos distintivos de las entidades sub-estatales como actores internacionales es su falta de legitimidad externa y, en la mayoría de los casos, la ausencia de una capacidad formal y legal de actuar más allá de las fronteras nacionales. En nuestra región habría que sumarles las restricciones de recursos, humanos y materiales para encarar una acción internacional.

La acción exterior de las provincias y las regiones debe insertar sus propias actividades dentro de un mundo dominado por gobiernos nacionales y organismos transnacionales, a los que pocas veces pueden desafiar, sino que deben trabajar a su alrededor o junto con ellos. Este tipo de actividad internacional, que se desarrolla dentro de los intersticios del sistema tradicional de relaciones internacionales, es siempre de alcance parcial y mantiene diferencias de objetivos, metas y *modus operandi*, respecto de la diplomacia tradicional. Esto debería ser materia de interés tanto académico como a nivel de las políticas públicas.

El desarrollo de la actividad internacional de las unidades sub-estatales tiene, como se mencionó en el trabajo, una explicación pragmática. Ya sea que las provincias y municipios estén desencantados con la política exterior federal/nacional, o bien que perciban que ésta no alcanza para promover sus propios intereses, los gobiernos subnacionales buscan su fortalecimiento institucional y financiero a través de la vinculación internacional, a su vez la puesta en práctica de estrategias de vinculación internacional es una herramienta poco aplicada por provincias y municipios cuyos gobiernos se encuentran casi siempre más preocupados por la coyuntura que les impone la gestión.

Es por ello que los factores económicos constituyen la motivación más fuerte para una acción internacional en años recientes. Las unidades sub-estatales han surgido como un nivel clave de transformación e innovación económica y compiten cada vez más en mercados mundiales sin la protección del estado nacional.

Por último, pensamos que es tiempo para revisar la regla de la indivisibilidad en las relaciones exteriores, especialmente desde que otros estados federales han adoptado una posición más flexible y moderna, incluso dándoles a sus estados miembros un derecho constitucional para actuar por

²⁷ Raimund Krämer.(op. cit.)

ellos mismos en el campo internacional en sus áreas de jurisdicción²⁸. Por supuesto, la experiencia de otros países no necesariamente puede transplantarse, pero ésta parece ser una visión más amplia, incluso dentro del marco constitucional existente, que no dañarían la vitalidad de las relaciones exteriores de un Estado nacional. Al contrario, podría formar parte de la solución en lugar del problema, aunque esto sea materia de un posterior y mas profundo análisis²⁹.

²⁸ Éste es el caso, en particular, de Bélgica, donde las comunidades y unidades sub-estatales flamencas y francesas han extendido sus áreas de jurisdicción a la arena internacional, con el expreso reconocimiento de las responsabilidades del Estado federal para ocuparse de la política exterior

²⁹ Jean Marc Blondeau. Québec's experiences in global relations. Presented at the conference: Foreign Relations of Constituent Units, Winnipeg, Manitoba, 2001