



# Artículos

## La paradiplomacia como respuesta institucional a cuestiones medioambientales. Una breve mención a casos paradigmáticos

*Adriana Pagani*

### Resumen

El presente artículo hará referencia en primera instancia a una breve introducción sobre el concepto paradiplomacia. Luego se interiorizará en el paraguas que la paradiplomacia significa para los intereses y la institucionalidad medioambiental. Finalmente se referirá a algunos casos paradigmáticos en ese contexto. En fin, pretende conectar el análisis de la teoría con la realidad.

**Palabras claves:** Paradiplomacia – instituciones – ambiente – Relaciones Internacionales

### Conceptualizando el término paradiplomacia

La paradiplomacia está en las antípodas de la diplomacia vinculada al Estado nacional, o tal vez se observa como espejo, pero aplicable a distintos niveles. Quizás pretende establecerse desde una explicación de los gobiernos no nacionales en las relaciones internacionales. La identificación con los gobiernos locales hace que en un gobierno democrático la responsabilidad de las autoridades se conecte con los intereses de la gente en las cuestiones vitales cotidianas. En otras palabras, permite que las políticas públicas locales avancen hacia el ámbito internacional, más cercanas a la población; es decir, una paradiplomacia o postdiplomacia en el sentido de que va más allá de la diplomacia del Estado nacional. (un ejemplo es la autonomía de los Länder en Alemania sobre temas medioambientales)

A mi entender, este sistema paradiplomático parecería fortalecer la gubernamentalidad del contexto autónomo de un actor subnacional en la arena internacional.

Ubicándome históricamente, es de destacar que el término paradiplomacia surge en un contexto de incremento de la interdependencia internacional. En este aspecto es de observar el acertijo o rompecabezas que significaría la capacidad de actor “gubernamental” de los gobiernos locales en las

relaciones internacionales. Ahora bien, desde la heterogeneidad de lo local, se puede explicar la peculiar relación dentro de un sistema político descentralizado. La conflictividad inherente a la política hace que necesariamente se entrelacen a la vez lo interno y lo externo; a pesar de los postulados realistas en estas últimas variables. Y en esta lucha entre gobierno nacional y subnacional, el crecimiento debe ser un objetivo que supere las divergencias. A la vez, se hace muy difícil delimitar el ámbito territorial de lo doméstico y de lo internacional, y de ahí la competencia, si se quiere simultánea, de diplomacia y paradiplomacia; nuevas formas de relacionamiento que pretenden adecuarse a los nuevos y cambiantes patrones, hacia el ámbito de los intereses internacionales.

En otras palabras, se hace complicado en estos nuevos tiempos sostener las habituales diferenciaciones entre política doméstica y política exterior. (se observa una cierta contradicción entre la interdependencia en ciertas áreas entre comunidades nacionales y el desarrollo local).

En relación con el Estado y/o gobierno nacional, la paradiplomacia no es antidiplomacia; aunque podría interpretarse como un intento de “subversión” de la diplomacia a nivel local, considerando un Estado más desde una concepción realista, y en este sentido como actor internacional. En fin, actores no gubernamentales y gubernamentales en sus distintos niveles, representándose en una mixtura de lo doméstico y/con el objetivo hacia lo exterior. Esta suerte de “diplomacia” no estatal permite un relacionamiento en la arena internacional de, entre otros, ONGs, asociaciones científicas, lobby internacional, que destacan en el tema medioambiental que nos atañe.

Así, la paradiplomacia no es ajena al concepto de realidad interdependiente de Keohane/ Nye., o de cuasirégimenes internacionales, que son aplicables a las situaciones transnacionales y puntualmente transfronterizas, particularmente favorecidas por la contigüidad geográfica vinculada a intereses medioambientales. (es decir canales transgubernamentales que permiten una mayor interdependencia como por ejemplo las redes de ciudades en las relaciones internacionales).

## Paradiplomacia e institucionalidad medioambiental

A partir de lo expuesto en el punto anterior, se puede rescatar la importancia en el ámbito medioambiental del paraguas de una gobernanza. Y es de especial relevancia el lugar que ésta ocupa en la cooperación transfronteriza y en que las organizaciones en la conformación de redes de gobiernos locales fortalecen los intereses y objetivos de la sostenibilidad.

Si nos remitimos a la teoría, es de destacar en el periodo de la globalización la relación de interdependencia y que facilita esta conexión local / transfronteriza / internacional en la descentralización de los niveles del sistema nacional.

Las constituciones amparan los mecanismos cooperativos que desde la paradiplomacia permiten en parte resolver los problemas sostenibles. De allí que los regímenes internacionales ambientales están sustentados en la economía verde y seguridad ambiental. Así se relacionan paradiplomacia, el sector público subnacional con entidades públicas o privadas con el exterior y bajo amparo de la ley suprema hacia la conformación de una eficaz construcción de políticas públicas; es decir, un andamiaje que resguarde la autarquía, o, inclusive autonomía, depende de las características del nivel, de los gobiernos subnacionales y la consumación posible de sus objetivos medioambientales. Una percepción desde abajo, parece presentar una mejor apreciación por parte de la población local, que se compromete realmente, al conocer bien el territorio, con la cooperación transfronteriza, principalmente en temas de agua y en zonas especialmente protegidas por su riqueza natural. De hecho, una verdadera cooperación descentralizada.

En cuanto al desarrollo sostenible local, el financiamiento de obras proviene entre otras fuentes de la IED (ejemplo, grupo de Living cities), giras de negocios internacionales bajo instancia de la economía verde, y ONGs como Next City entre otros modelos.

También tenemos el ejemplo de ICLEI, asociación de gobiernos locales, y surgida en la sede de ONU en 1990, que actúa como observadora oficial de las convenciones sobre cambio climático, diversidad biológica y de lucha contra la desertificación. Pretenden ayudar en las situaciones medioambientales locales, y ese mejoramiento iría desde lo acumulativo local, hacia lo global.

A su vez, también se dan paradigmas regionales como la Red de gobiernos regionales para el desarrollo sostenible (nrg 4 SD). Su ámbito conecta los intereses de desarrollo sostenible y la agenda climática. Su antecedente remite al 2002, en una manera paralela a la Conferencia de desarrollo sostenible de Johannesburgo. De esta surgió una declaración que resalta la importancia de la estructura subnacional a nivel de red. Finalmente, y ya con personería jurídica, logra ser un referente importante en cuestiones de sostenibilidad.

Entonces la gobernanza ambiental así ejemplificada también favorece el desarrollo en este ámbito, coordinando los objetivos entre gobierno nacional y local.

Cabe recalcar que la paradiplomacia ambiental no se ve acompañada necesariamente por instrumentos de vital importancia, como profesionalización, eficiencia en sus cuadros, presupuesto suficiente e institucionalidad jurídica. Esto se decanta en las fallas que pueden perfilarse en el desarrollo local en aras de los fines internacionales.

A nivel internacional y en la interpretación paradiplomática se debe criticar la falta de continuidad en la falta de consecución de políticas referidas al medioambiente, de manera similar a como sucede en el ámbito nacional y, a la vez, debe recalcarse la primera reciprocidad de su contraparte internacional con respecto a los gobiernos locales.

La variable geográfica, especialmente transfronteriza, se refleja en intenciones geopolíticas que trascienden la relación local – nacional y hasta en cierta medida internacional.

Bien, así lo expuesto, se deben señalar también los efectos transfronterizos, el intento de protección de las áreas silvestres, independientemente de su carácter público o privado, la injerencia de las ONGs, más allá de la intención de conservación de esas zonas, se verían favorecidas con el recurso de especial financiamiento para colaborar en sus fines medioambientales. Con respecto a los agentes en cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible tendrán que actuar transversalmente, de manera que esto también incida positivamente en su relacionamiento con el exterior.

Si nos referimos específicamente a un ejemplo tal como la Agenda 21 (definición) observamos que en algunos países surge la descentralización de la misma en agendas nacionales, regionales y locales.

Para un análisis paradiplomático es interesante distinguir en el relacionamiento externo, consideración de las relaciones internacionales como un todo, interpretar realmente al Estado nacional e interpretarlo en un contexto con otros actores a nivel internacional.

Si nos remitimos a Waltz, al igual que otros autores neorrealistas, se observa el relacionamiento internacional en un medio anárquico, carente de un poder formal.

Reafirmando la concepción realista de separación de lo interior y lo exterior parecería afectarse la visión paradiplomática.

A su vez, Moravcsik hace hincapié en lo relevante que es analizar la política interna, y agrego, fundamentalmente en lo que concierne a cuestiones medioambientales. Así, las cuestiones fronterizas implican un compromiso político interno y externo, que desde el concepto realista, como ya manifesté, afecta la interpretación y compromiso paradiplomático.

Surge nuevamente y teóricamente el concepto de interdependencia compleja, para intentar comprender el rol preponderante de los gobiernos subnacionales y reconocer el lugar real que ocupan los diversos niveles del sistema estatal.

Debe considerarse también otra variable de análisis que sería la economía verde en el desarrollo sostenible; es decir, la relación del desarrollo con el crecimiento económico.

## Algunos casos paradigmáticos

La Liga del Peloponeso en Grecia y la Florencia del Renacimiento parecen haber cumplido roles que se presentan como remotos antecedentes paradiplomáticos. Consideremos que la globalización aggrina su funcionalidad, que hacia los '80 refuerza el lugar descentralizador dentro de los Estados desarrollados y hacia los '90 en los países en desarrollo.

Es de considerar en el caso de Brasil la relación entre paradiplomacia y la aplicación de la Agenda 21. Hago la salvedad de que en el ámbito internacional se observa que desde el nivel nacional se aplica una transversalidad cooperativa entre los distintos niveles de gobierno, tanto desde el sector productivo como desde las organizaciones de la sociedad civil. En este contexto y en la utilización de los recursos naturales a partir de las prioridades del Estado nacional, se considerará la producción más eficaz de bienes y servicios para la sociedad. Así como destacan fortalezas, también comprenderán debilidades.

La planificación participativa fue la clave para construir en la Agenda 21 brasileña, y se pensará desde una realidad multisectorial y sus representantes, junto también con el aporte del sector académico en el ámbito regional y local. En este sentido, son muy importantes para Brasil las políticas de subvención nacional que se aplicarían a cuestiones medioambientales y de desarrollo bajo la consigna de la Agenda 21. Aportan también a ello los debates y conclusiones surgidas de las reuniones de los Estados federados y de las grandes regiones, bajo el lineamiento de la Agenda 21 global. Se considera en este aspecto el relacionamiento de los distintos niveles nacionales con el exterior.

De la acción conjunta de algunos Estados federados surge el Departamento de Estado y Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, además de impuestos sobre mercaderías y servicios ecológicos, que como instrumento económico fue muy positivo en sus resultados y por ello adoptado por muchos otros Estados federados.

A nivel local, los municipios y comunidades han obtenido ayuda técnica y financiera desde el nivel nacional (aportes del Fondo Nacional de Medio Ambiente ) y el compromiso de Estados federados y ONGs para alcanzar su cometido de desarrollo sostenible para la consecución de objetivos paradiplomáticos.

Otro caso emblemático para destacar es ZICOSUR (zona de integración del centro oeste sudamericano). Cerca de un régimen internacional, éste se identifica como un foro internacional de Latinoamérica, compuesto por gobiernos subnacionales y participación del sector empresarial. Se involucran distintos niveles de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Chile. Tienen por objetivo el desarrollo sostenible subregional. En este contexto se apunta, entre otros, a la energía, el desarrollo social y la protección del medioambiente. Así tanto los sectores privados como públicos de la subregión buscan involucrarse competitivamente al ámbito internacional.

A nivel europeo se debe destacar que, en general, se aplica una inversión en la ciudadanía, el financiamiento, específicamente en temas de salud, educación y medioambiente, principalmente en este último, agua y energía. La meta entonces es el fortalecimiento de gobiernos subestatales y ONGs.

En el caso de Alemania, se destaca a nivel global una importante cooperación descentralizada hacia Asia y América Latina.

## Reflexiones finales

Dos son las variables por considerar desde el ámbito paradiplomático: el Estado nacional como actor en el ámbito internacional y su capacidad de descentralización para afianzar la cooperación con el exterior. Allí se destaca la convivencia entre los actores locales y los regionales, provenientes los primeros de la descentralización nacional.

Así, consideramos que desarrollo sostenible y paradiplomacia son caras de una misma moneda, para abordar la problemática medioambiental.

Debates teóricos desde el realismo, y neorrealismo, entre otras ideas, dan el marco al aspecto paradiplomático en las relaciones internacionales

Cabe destacar también que la transversalidad desde el ámbito local al internacional debe considerarse como externalidad positiva para el desarrollo sostenible mundial. Etimológicamente, paradiplomacia significa “para la diplomacia”, por lo que debe entenderse como un derrame positivo para la acción diplomática toda.

Si analizamos la paradiplomacia desde el conflicto inherente a toda relación de poder, cierto es que la vedette de esta concepción es la relación transfronteriza que podría entonces pasar de un juego de suma cero a uno de juego no suma cero. Considero que una gestión paradiplomática permitiría así pasar del conflicto a la cooperación. Y en este sentido que las redes benefician la relación en el ámbito internacional, fortaleciendo a su vez la estructura local.

Considero que lo mencionado remarca la declinación del Estado nacional en aras de la transversalidad de los distintos niveles nacionales, antes que en sus objetivos en diferentes áreas; se manifiestan como propio del proceso de globalización.

La paradiplomacia no significa ausencia de política exterior, ni siquiera de una política exterior débil; por el contrario, se visualiza como una despliegue de una real diplomacia a nivel externo que se manifieste vívidamente en la arena internacional.

Evidentemente, la gobernanza ambiental no es tan fácil de aplicar desde un ámbito de poder formal; por lo tanto, la paradiplomacia medioambiental facilita el relacionamiento local con el exterior y colabora en la solución de cuestiones de desarrollo sostenible que trasciendan los límites estatales; por ende se observa una relación directa entre paradiplomacia y gobernanza, en este caso calificada como medioambiental. El costo que implica la aplicación de políticas públicas medioambientales en los tres niveles nacionales tendrá como resultado los beneficios de la eficacia de ese ordenamiento.

En lo que respecta a la paradiplomacia ambiental se consideran las estrategias multiniveles conducentes a resolver cuestiones de cambio climático; intentando superar la dialéctica conflicto/cooperación. De allí que se pueda llegar al consenso viabilizado por la negociación en el ámbito del desarrollo sostenible.

La gestión de la gobernanza medioambiental para ser eficaz implica un fortalecimiento institucional que afecte positivamente los proyectos de desarrollo sostenible y la responsabilidad de sus dirigencias.

Al observarse una administración desde abajo en el sistema paradiplomático realza la participación ciudadana en consecución de los objetivos de todos los habitantes. Es decir, que hay una directa correlación entre políticas y ciudadanía.

La mencionada articulación refuerza la calidad de las fuerzas sociales y las identifica como instrumentos eficaces para alcanzar las metas que se propusieron.

## Bibliografía

- Aguirre, Iñaqui : “ Making sense of paradiplomacy. An integrate and local inquirí about a concept in search of a definition”. Editores Aldecoa Francisco, Keating, Michael. Routledge, Taylor y Francis Group. London and New York, 1999.
- Hocking, Brian: “ Patrolling the Frontier : Globalization, localization and the Actorness of non central goberments. Editores Aldecoa Francisco, Keating, Michael. Routledge, Taylor y Francis Group. London and New York, 1999.
- Keating, Michael : “Regions and International Affairs : Motives, opportunities and strategies” . Editores Aldecoa Francisco, Keating, Michael. Routledge, Taylor y Francis Group. London and New York, 1999.
- Oddone , Nahuel, Rodríguez Vazquez Horacio, Quiroga Barreras Oro: “ Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el MERCOSUR Y la Unión Europea” Civitas, Porto Alegre, Mayo – agosto, 2018
- Rodríguez Cuadros, Manuel: “ Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones.” ILADER.
- Santos, Thauan y Luan: “Desarrollo sostenible y las Relaciones Internacionales en el contexto de la Agenda 21”.