

Dossier: Globalización, regionalización y fronteras

Paradiplomacia y relaciones transfronterizas

Paradiplomacia e relações transfronteiriças

Paradiplomacy and cross-border relations

 Isabel Clemente¹

Resumen: Este artículo analiza la paradiplomacia como una nueva práctica de las relaciones internacionales en una fase avanzada de la globalización caracterizada por la emergencia de nuevos actores y agendas de asociación y cooperación en el marco de bloques de integración, grupos de países o relaciones bilaterales. Con un abordaje basado en el concepto de actor, la investigación explora las especificidades de la paradiplomacia, sus posibles articulaciones con la diplomacia clásica y las condiciones que explican su aparición en el contexto de un sistema internacional en transición resultante de los procesos de mundialización y globalización, descentralización, creciente agencia de unidades subnacionales y dinámicas de alcance transnacional. Los resultados de la investigación realizada con metodología cualitativa de análisis de documentación primaria establecen la diversidad de prácticas paradiplomáticas en las dimensiones de actores, escalas espaciales y articulaciones entre niveles subnacional, estatal e internacional, la capacidad del estado para co-optar las prácticas paradiplomáticas al servicio del interés nacional y las potencialidades de la paradiplomacia para cooperación intra e inter-regional.

Palabras clave: Paradiplomacia. Globalización. Estado. Cooperación. Interregionalismo.

Resumo: Este artigo analisa a paradiplomacia como uma nova prática das relações internacionais em uma fase avançada da globalização caracterizada pela emergência de novos atores e agendas de associação e cooperação no quadro de blocos de integração, grupos de países ou relações bilaterais. Com uma abordagem baseada no conceito de ator, a pesquisa explora as especificidades da paradiplomacia, as possíveis articulações com a diplomacia clássica e as condições que explicam seu aparecimento no contexto de um sistema internacional em transição decorrente dos processos de mundialização e globalização, descentralização, crescente agência das unidades subnacionais e dinâmicas de escopo transnacional. Os resultados da pesquisa realizada com metodologia qualitativa de análise de documentação primária estabelecem a diversidade das práticas paradiplomáticas nas dimensões de atores, escalas espaciais e articulações entre os níveis subnacional, estatal e internacional, a capacidade do estado para assimilar as práticas paradiplomáticas a serviço do interesse nacional e as potencialidades da paradiplomacia para a cooperação intra ou inter-regional.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Globalização. Estado. Cooperação. Interregionalismo.

¹ Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Montevideo, Uruguay



Abstract: This article analyses paradiplomacy as a new international relations practice in a period of mature globalization characterized by the emergence of new actors and agendas of association and cooperation within the framework of regional integration blocs, groups of countries, or bilateral relations. From an approach based on the concept of actorhood, the research explores the specificities of paradiplomacy, its possible interrelation with classical diplomacy, and the conditions that explain its emergence within the context of an international system in transition resulting from processes of globalization, decentralization, increasing agency of sub-national units and dynamics of transnational scope. The results of research carried out with qualitative methods of analysis on primary sources establish the diversity of paradiplomatic activities, in the dimensions of actors, spatial scales, and connections between the sub-national, state, and international levels, the ability of the state to coopt paradiplomatic procedures onto the service of national interest, and the potentialities of paradiplomacy for intra or inter-regional cooperation.

Keywords: Paradiplomacy. Globalization. State. Cooperation. Interregionalism.

Introducción

Los cambios en el sistema internacional desde el fin de la guerra fría se manifiestan en múltiples direcciones. Una dimensión importante para la elaboración teórica, el análisis de procesos y la práctica de las relaciones internacionales es la diversificación de las prácticas diplomáticas, uno de cuyos resultados es el surgimiento de la paradiplomacia. El incremento de las relaciones entre entidades sub-nacionales es contemporáneo de la emergencia de nuevos actores con capacidad de incidencia en la formación de agendas externas y da origen a dinámicas a veces convergentes, a veces divergentes de las orientaciones y métodos de la diplomacia clásica.

Esta realidad se inscribe en el contexto mayor de la globalización y sus efectos en la reducción del ámbito de acción del estado. Las reformas descentralizadoras, la expansión de movimientos transnacionales de comercio e inversiones (Mallmann y Clemente, 2016), la nueva naturaleza de los conflictos internacionales y la revalorización de las regiones de frontera generan condiciones favorables para la cooperación descentralizada y el activismo de unidades sub-nacionales de diferentes escalas territoriales, desde ciudades y municipios hasta regiones relativamente extensas.

Este artículo está dividido en 3 secciones. La primera sección presenta la discusión teórica sobre globalización, mundialización y la irrupción de la dimensión local como nivel de análisis relevante, el campo de acción de las unidades sub-nacionales en condiciones de soberanías perforadas, la formación de actores y las contribuciones de la perspectiva constructivista de Adler. Una segunda sección analiza diferentes modalidades de paradiplomacia basada

en análisis de algunos casos de América Latina, Estados Unidos y China. La tercera sección presenta las conclusiones con un balance de los aportes teóricos y los datos empíricos que establece el estudio de casos.

Perspectiva teórica

Los conceptos de globalización y mundialización han sido discutidos extensamente en la literatura sobre teoría de las relaciones internacionales. En este trabajo se sigue la sistematización elaborada por Celestino Del Arenal (2008, p. 255-258) con base en las categorías de tiempo, territorio e interacciones. Arenal sostiene que la mundialización no sólo antecede a la globalización sino que además da origen a una sociedad internacional muy diferente a la derivada de la globalización, la cual es caracterizada por “la inmediatez de una parte creciente de las interacciones que se producen en la misma y la ubicuidad con la que actúan sobre sus actores.”

En la explicación del proceso de mundialización, Immanuel Wallerstein afirma que el moderno sistema-mundo se produjo en Europa en el siglo XVI y desde entonces, la economía-mundo se ha extendido geográficamente a todo el globo: la relación comercial es crucial para la comprensión de como “el sistema-mundo moderno no era en su extensión global en sus inicios y como llegó a serlo tan sólo más tarde” (Wallerstein, 2011, p. 10).

La teoría crítica de Cox retoma el concepto de sistema mundial de Wallerstein pero complejiza su explicación diferenciando tres niveles en relaciones de interacción no lineal: las fuerzas sociales formadas en procesos de producción, las estructuras del estado y los órdenes mundiales entendidos como particulares configuraciones de fuerzas que sucesivamente definen la problemática internacional. Es especialmente interesante para el objetivo de este trabajo la observación de Cox en cuanto a que las fuerzas sociales no deben ser pensadas únicamente como existentes dentro de los estados: ellas trascienden fuera de las fronteras y de esa manera, las estructuras mundiales pueden ser descritas tanto en términos de fuerzas sociales como de configuraciones de poder estatal (Cox y Sinclair, 1999, p. 105).

Ulrich Beck (1998, p. 29) define la globalización como el conjunto de procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se interrelacionan con actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones e identidades. Según este autor, la diferencia entre la segunda modernización y la primera es su carácter irreversible y la interdependencia entre lógicas económicas, ecológicas, culturales, sociales y políticas. Toda explicación de este proceso debe considerar esa interdependencia: la globalización crea vínculos y espacios sociales transna-

cionales, revaloriza culturas locales y coloca en un primer plano terceras culturas.

Simultáneamente al movimiento hacia la globalización, otro movimiento hacia la descentralización da origen a entidades sub-estatales fortalecidas con la transferencia de funciones y recursos históricamente concentrados en el estado nación. En ese sentido, Beck acoge la contribución de Robertson (1992), quien acuña el término glocalización para describir las interacciones entre dinámicas globales y locales, y agrega que con la glocalización ha surgido una política de fronteras y dinámicas que ya no pueden comprenderse nacionalmente sino transnacionalmente.

Posteriormente, en una relectura del texto de Beck, Moncayo Jiménez (2002) concluye que glocalización significa “re-regionalización a nivel sub y supranacional”. Ferrero (2006, p. 4) problematiza este concepto agregando que el encuentro de tendencias estructurales de globalización y localización da origen a la glocalización, entendida como la configuración de espacios microrregionales la cual es resultado de la transferencia de roles y competencias a actores sub-estatales. Según el autor, la glocalización es la inscrustación local de lo global que se manifiesta en la reorganización del espacio territorial y de los modos de inserción en la economía global. Las relaciones son a la vez de cooperación y de competencia por la atracción de inversiones y tecnología. En ese proceso, la paradiplomacia cumple un rol articulador: según Ferrero “es la implicación de los gobiernos sub-nacionales en las relaciones internacionales a través de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas con el objetivo de promover resultados económicos y políticos.

Desde otra perspectiva, la paradiplomacia ha sido examinada desde el concepto de soberanía. Duchacek (1990, p. 1-3) elabora el concepto de soberanías perforadas que describe situaciones de desafío al concepto tradicional de soberanía en los casos en que gobiernos sub-nacionales realizan actividades usualmente cumplidas por el estado nacional, aunque generalmente esas prácticas no incluyen asuntos de seguridad y defensa. Esas acciones responderían a objetivos de interés sub-nacional: comercio, inversiones, transferencia de recursos de energía, problemas medioambientales, intercambios culturales, migraciones laborales, cooperación policial y judicial. Según el autor, tanto en países de sistema federal como en países con un grado avanzado de descentralización se ha extendido la práctica de creación por las unidades sub-nacionales de representaciones en el exterior, las cuales, aunque carecen del status de embajadas, cumplen una variedad de acciones que resultan en fortalecimiento de vínculos en una múltiple variedad de asuntos.

Un problema central en el análisis de la paradiplomacia es la determinación de los actores participantes en un proceso que se inserta en dinámicas de globalización. Desde la perspectiva constructivista, la identificación de problemas y las elecciones de cursos de acción no dependen únicamente de las preferencias individuales ni se explican por elecciones racionales sino también por el conocimiento compartido, los sentidos colectivos que los actores asocian a su situación, su autoridad y su legitimidad, las reglas, instituciones y recursos materiales que emplean para elegir vías y prácticas. Identidades, intereses y comportamientos de los actores potenciales son construidos socialmente a partir de sentidos colectivos, interpretaciones y supuestos sobre el mundo (Adler, 1997, p. 321-324). La condición de *actorness* es un resultado de esa construcción.

El concepto constructivista de intersubjetividad no equivale a una simple agregación de creencias de individuos que juntos experimentan e interpretan el mundo: los sentidos intersubjetivos existen como conocimiento colectivo que es compartido por todos los que están en condiciones de actuar con el cumplimiento de una práctica que consideran apropiada. Los significados intersubjetivos otorgan autoridad a los actores y definen la realidad social. La explicación constructivista considera que las estructuras socio-cognitivas que permiten construir prácticas y comportamientos son los ámbitos donde ideas, conceptos e interpretaciones de la realidad adquieren autoridad epistémica, discursiva e institucional (Adler, 1997, p. 341). Por consiguiente, procesos de socialización, difusión de sentidos, negociación, persuasión o coerción son a la vez resultados y factores de construcción de actores y de sentidos colectivos.

Si bien un volumen sustantivo de la literatura sobre paradiplomacia adopta el abordaje constructivista, el realismo mantiene poder explicativo en el análisis de actividades paradiplomáticas conducidas por el estado y de acuerdo con lógicas de defensa del interés nacional. Desde esa perspectiva, Ferrero contradice el argumento según el cual paradiplomacia implica el declive de la diplomacia estatal: según el autor, las prácticas paradiplomáticas son un conjunto de formas de interrelación transnacional que se superponen parcialmente a la diplomacia clásica pero presentan estilos de acción y estrategias marcados por objetivos mucho más concretos y delimitados. Entre las formas de acción paradiplomática incluye la formación de redes de cooperación y programas de trabajo y proyectos colaborativos. De todos modos, admite que la paradiplomacia implica “una sustantiva mutación en tanto cuestiona el monopolio, hasta entonces incontestado, de los estados-nación en la gestión de los contactos internacionales” (Ferrero, 2006, p. 7).

El análisis de Cornago (2010) revela que el cambio en el carácter de la paradiplomacia como actividad paralela o divergente de la diplomacia tradicional hacia una modalidad incorporada por el estado es un proceso que el autor denomina “normalización” el cual puede incluir tanto sentidos de asimilación como de control y apunta que el resultado sería una ganancia para la diplomacia si las innovaciones logradas en las prácticas paradiplomáticas fueran plenamente integradas.

Modalidades de paradiplomacia

Con base en el concepto de *actorness* este trabajo examina diferentes experiencias de paradiplomacia que ocurren en diversos contextos espaciales con mayor o menor grado de contigüidad territorial, desde ámbitos de escala bilaterales hasta relaciones de escala transnacional; grupos de países no integrados en un bloque pero que comparten un espacio regional con problemas de gobernanza o intereses comunes para todos y que requieren la acción cooperativa para resolverlos; cooperación descentralizada en escala interregional; prácticas paradiplomáticas inducidas o facilitadas por el estado nación.

En contextos de bloques regionales plenamente integrados, las políticas de integración y de descentralización actúan como factores que facilitan o favorecen las prácticas paradiplomáticas. En el caso de Mercosur, la creación de instituciones y normas comunes permitió el intercambio de ideas sobre problemas compartidos y propuestas de acción local conjunta para resolverlos. A la vez, las prácticas paradiplomáticas pueden generar sinergias que favorecen la evolución de la integración regional, particularmente cuando existen simetrías institucionales: en sistemas federales, las unidades sub-nacionales disponen de mayor autonomía relativa que en el caso de los sistemas políticos centralizados. Sin embargo, tanto en América Latina como en la Unión Europea, las diferencias entre sistemas federales y sistemas centralizados no ha sido un obstáculo para la cooperación entre unidades subnacionales: en Mercosur hay intensa actividad paradiplomática entre Brasil y Uruguay (Mallmann y Clemente, 2016, p. 425-426).

Un caso que ilustra el tipo de relaciones paradiplomáticas entre regiones pertenecientes a países que no forman parte de un bloque regional integrado pero comparten problemas e intereses comunes es la Zicosur (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) formada por las regiones de NOA-NEA (Argentina), los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija (Bolivia), el estado de Mato Grosso do Sul (Brasil), las regiones de Antofagasta y Tarapacá (Chile) y los Departamentos de Amambay,

Boquerón, Caaguazú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapuá, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes, y San Pedro (Paraguay). Se trata de un ejemplo de integración de regiones mas no de estados (Safarov y Musso, 2006).

El caso de la Zicosur presenta un interés adicional porque se trata de un conjunto de regiones pertenecientes a algunos países con relaciones bilaterales conflictivas sobre definiciones de límites discutidos desde la guerra del Pacífico (1879-1883) y con demandas ante la Corte Internacional de La Haya. Fundada en 1997 en Antofagasta, la Zicosur tiene por objetivo la inserción internacional de las regiones asociadas mediante el desarrollo del comercio exterior, articulación entre ejes de comunicaciones, tránsito transfronterizo fluido e integración social y cultural. Estos objetivos responden al interés de todas las regiones integrantes de la zona en articular un conjunto económico en capacidad de fortalecer las relaciones con el Asia Pacífico.

Los proyectos de infraestructura (puertos, carreteras, corredores bioceánicos) tienen un lugar destacado en la agenda para un sistema de comunicaciones que une el puerto fluvial de Puerto Murtinho en Mato Grosso y localidades en Bolivia y Argentina con los puertos chilenos sobre el Pacífico, construcción de gasoductos y líneas de transmisión energética. La estructura institucional se basa en encuentros regulares y en un Comité de Gobernadores, Prefectos e Intendentes regionales de la Zicosur. Respecto de la conducción de la relación con el Asia Pacífico, en el segundo encuentro internacional Zicosur-Asia Pacífico en 1998, se decidió la creación de una secretaría pro t mpore con el objetivo de diseñar y coordinar programas de desarrollo compartido. Estas organizaciones y encuentros configuran el ámbito institucional para las actividades paradiplomáticas de las unidades sub-nacionales de esta región.

El estudio de Aranda, Ovando y Corder (2010) se concentra en el caso de la región chilena de Tarapacá, una de las regiones que integra la Zicosur y se caracteriza por un perfil diferenciado debido a su ubicación en la triple frontera entre Chile, Bolivia y Perú y a una problemática que revela la herencia de las memorias de la guerra del Pacífico, un presente marcado por las migraciones laborales y un contexto de tendencias xenofóbicas y prácticas de discriminación. Limita por el norte con Arica y Parinacota, al este con el departamento boliviano de Oruro y al sur con Antofagasta. La ciudad-puerto de Iquique es su capital.

Las relaciones transfronterizas con los territorios vecinos en Perú y Bolivia son bastante intensas. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile cre  la Dirección de Coordinación Regional (Dicore) con el fin de apoyar y coordinar regiones y municipios en el ámbito internacional. Para el

Ministerio del Interior se trata según los autores, de una región estratégica para el centro-oeste de Sudamérica razón por la cual ha sido incluida en el marco de relaciones vecinales (o transfronterizas), con una agenda dominada desde 2001 por temas de promoción de comercio, cooperación técnica y cultural y atención a las necesidades de las poblaciones radicadas en los países vecinos.

El rol de la paradiplomacia en relaciones vecinales comprende en este caso actividades de tipo local en línea con los acuerdos binacionales de intercambio comercial, cultura y educación. Los actores de la paradiplomacia son municipios, intendencias, universidades, ONGs y Fundaciones que actúan en un marco de dinámicas conflictivas, endurecimiento de las fronteras por la acción policial contra el narcotráfico y manifestaciones de xenofobia. La perforación de las fronteras ha originado la internacionalización de los ciudadanos (Ovando, 2013).

La Zicosur constituye el ámbito principal de ejercicio de paradiplomacia para un conjunto de actores entre los cuales se cuentan alcaldes, funcionarios en zonas transfronterizas, la etnia tri-nacional aymará, 56 municipios de Perú, Bolivia y Chile, instituciones de la Iglesia Católica como el Instituto Católico Chileno de Migración, Cámaras de Comercio y Comités de Frontera.

Si la Zicosur constituye el ámbito privilegiado para el ejercicio paradiplomático en un marco interregional América Latina-Asia, los acuerdos UE-ALC crearon las bases para la paradiplomacia en un marco interregional en línea con la promoción del desarrollo latinoamericano.

Los objetivos del desarrollo, particularmente en políticas dirigidas al desarrollo local, tienen lugar importante en la agenda interregional: un ejemplo es el proyecto para el fortalecimiento de la red ganadera de la región transfronteriza Chile, Perú y Bolivia, con apoyo de un programa de cooperación descentralizada de la región Toscana (Italia) y asesoría del Centro de Estudios de Política Internacional (Cespi) de Roma. La cooperación descentralizada de la Unión Europea ha cumplido un papel relevante en la recuperación de la agenda del desarrollo, tras un ciclo prolongado de hegemonía de la economía neoliberal en América Latina. A la cooperación coordinada por agencias de la UE, se suma la acción de agencias nacionales de cooperación de los estados europeos: Italia y España son los mayores cooperantes (Rhi-Sausi, 2000).

Según la definición de la Unión Europea en 1992, la cooperación descentralizada debe establecer relaciones directas con los organismos de la representación local, estimular la capacidad de esos organismos para crear y ejecutar proyectos de desarrollo con la participación de los sectores de la población involucrados, tomando en cuenta sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (Rhi-Sausi, 2008, p. 1). La cooperación emerge así como

un área de acción internacional para unidades sub-nacionales y para entidades surgidas por iniciativas de la sociedad civil.

Una línea de acción en cooperación descentralizada de la Unión Europea en América Latina es el Programa URB-AL, definido como “un programa horizontal de cooperación descentralizada de la Comisión Europea dirigido a las ciudades, centros urbanos y regiones de la Unión Europea y América Latina.” Este programa, que comenzó a actuar en 1996, está ordenado en torno a redes temáticas que abordan problemas de promoción de la democracia en las municipalidades, desarrollo económico y responsabilidad de las autoridades locales, medio ambiente urbano, manejo y control de la urbanización, control de la movilidad urbana, entre otros. Entre los países más activos de América Latina en términos de participación de proyectos URB-AL se cuentan en orden descendente (según número de proyectos aprobados) Argentina, Chile, Colombia y Brasil.

En el caso de Estados Unidos, las actividades internacionales de los estados y sus gobiernos se enmarcan en parámetros constitucionales y en el orden institucional y político (Fry, 2001). El marco constitucional no deja margen para influir sobre la orientación de la diplomacia y la defensa. En cambio, en acuerdos que conciernen turismo, atracción de inversiones y acceso a nuevos mercados de bienes y servicios, las potencialidades de la paradiplomacia son muy valoradas y por ello ocupan bastante espacio en reuniones de *lobbying* en el Congreso. El hecho de que los gobiernos de los estados tengan vínculos institucionales y políticos regulares con los integrantes del Senado fortalece su capacidad negociadora.

Los gobernadores de los estados pueden negociar con el gobierno nacional y con unidades sub-nacionales. Fry cita como ejemplos los acuerdos culturales con provincias de China, y varios acuerdos sobre régimen de agua en la región de los Grandes Lagos con provincias de Canadá. En cambio, con respecto al comercio exterior, la constitución explícitamente otorga el control al gobierno nacional. Sin embargo, algunos temas importantes en negociación de acuerdos comerciales como las normas sobre compras gubernamentales, son asunto altamente sensible para los estados que integran la unión: algunos estados han aprobado leyes que discriminan contra proveedores extranjeros.

Las actividades paradiplomáticas de los gobernadores con el fin de atraer inversiones y expandir exportaciones están incorporadas a la práctica regular del gobierno. Los gobernadores de Texas e Illinois han negociado acuerdos bilaterales de comercio con México y con la provincia china de Liaoning respectivamente.

La primera sede de un estado en el exterior fue abierta en Europa en 1963 por el estado de Nueva York. Desde entonces ese ejemplo ha sido replicado por la mayoría de estados. Los objetivos varían desde comercio a intercambios culturales: este último fue el factor que movió al estado de Minnesota a instalar agencias en Oslo y Estocolmo. Las actividades paradiplomáticas de los gobernadores en asuntos de comercio e inversiones se caracterizan por una fuerte competencia que tiene réplicas en el congreso pero, por otra parte, existen ámbitos de concertación o coordinación: el más importante es el Conferencia Nacional de Gobernadores que se reúne anualmente y permite intercambios, acuerdos y debates sobre problemas de política exterior y comercio internacional (Fry, 2001, p. 290-291).

En el caso de la República Popular de China, se trata del ejemplo más cercano a la caracterización de la paradiplomacia como estrategia de política exterior. El análisis de las relaciones de la provincia china de Yunnan con unidades sub-nacionales de la subregión del Gran Mekong revela un tipo de paradiplomacia firmemente concertada con el gobierno nacional. Las unidades sub-nacionales que integran esa subregión pertenecen a Cambodia, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam y participan junto a Yunnan en un programa de cooperación económica para la región del Gran Mekong financiado por el Banco de Desarrollo Asiático. Los objetivos declarados de ese programa son facilitar comercio transfronterizo e inversiones y fortalecer la conectividad y competitividad de las economías regionales (Tubilewicz, 2017, p. 932).

Con base en la revisión de la literatura producida en China sobre las actividades externas de las unidades sub-nacionales, Tubilewicz identifica diferentes interpretaciones desde las que niegan la existencia de “actorness” en las provincias chinas y en cambio las consideran como socios o agentes del gobierno central, hasta las que atribuyen al gobierno en Beijing el propósito deliberado de reducir el énfasis en la estructura de poder centralizado para facilitar el desarrollo provincial de Yunnan por medio de la integración en la economía transnacional del sudeste asiático. Una interpretación intermedia defiende el argumento de las provincias como socios menores del gobierno central con el objetivo de implementar políticas económicas regionales al mismo tiempo que logran sus propios objetivos económicos locales.

De acuerdo con este análisis, la paradiplomacia en China sería un recurso entre otros para la afirmación de la soberanía de un estado fuertemente centralizado que autoriza (y también estimula) el dinamismo internacional de sus regiones de frontera con el fin de reafirmar los intereses nacionales. La paradiplomacia en este caso es un instrumento más de la política exterior del estado chino (Tubilewicz, 2017, p. 933-934).

Conclusiones

Este artículo se propuso discutir la paradiplomacia como práctica de las relaciones internacionales, surgida con el activismo las unidades sub-nacionales como resultado de dos movimientos convergentes resultantes de la globalización: la descentralización del estado a través de la transferencia de funciones y autonomía a las unidades sub-nacionales y la conformación de espacios regionales por la acción de tendencias transnacionales y procesos de regionalización o por la relación interregional América Latina-UE.

El análisis se enmarca en la perspectiva constructivista con el objetivo de establecer el proceso de formación de actores y sus actuaciones en relaciones paradiplomáticas. Algunos casos presentados en este trabajo revelan que la afirmación de los actores sub-nacionales como agentes de relaciones internacionales se construye en relaciones intersubjetivas construidas en ámbitos institucionales locales y regionales, en torno a memorias colectivas y expectativas comunes hacia el futuro, en la práctica de la cooperación. En otros casos, la conducción del estado nacional se articula con las iniciativas locales, tal como lo evidencia la experiencia de las actividades paradiplomáticas en la Zicosur, o estimula las prácticas de paradiplomacia para lograr objetivos de política exterior, como lo demuestra el análisis de la sub-región del Gran Mekong. En este sentido, la perspectiva realista confirma su fortaleza en la explicación de ese tipo de prácticas paradiplomáticas.

Los casos analizados corresponden a diferentes escalas espaciales de alcance regional, sub-regional e interregional en América Latina y un caso de escala también regional, pero conducido por una potencia global, China. Si bien hay similitudes en las prácticas aplicadas, hay una diferencia sustancial que resulta del hecho de que en el caso de las relaciones entre unidades sub-nacionales del Gran Mekong, la paradiplomacia se convierte en un instrumento de política exterior de la potencia que gestiona la cooperación descentralizada. En relación con las experiencias paradiplomáticas en Estados Unidos, las articulaciones entre los distintos niveles participantes, internacional, estatal y sub-nacional, se insertan en el marco institucional del sistema federal y se aproximan al modelo de normalización explicado por Cornago.

Finalmente, el análisis demuestra la diversidad en las prácticas paradiplomáticas tanto en cuanto a los actores, como en cuanto a la innovación en los recursos empleados en diferentes escalas espaciales y conexiones entre niveles sub-nacional, estatal, e internacional, tanto en condiciones de contigüidad territorial en relaciones transfronterizas o de vecindad, como en relaciones entre unidades de diferentes países separadas por grandes

distancias. Las articulaciones crecientes entre paradiplomacia y diplomacia pueden indicar una tendencia hacia la consolidación de esas prácticas.

Referencias

- ADLER, Emanuel. Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, v. 3, n. 3, p. 319-364, 1997 <[10.1177/1354066197003003003](https://doi.org/10.1177/1354066197003003003)>.
- ARANDA, Gilberto; OVANDO, Christian; CORDER, Alejandro. Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección sub-regional. *Estudios Internacionales*, n. 165, p. 33-74. 2010.
- ARENAL, Celestino del. Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. 2008 <www.ehu.es/cursoderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_pdf> (30 oct. 2017).
- BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998.
- CORNAGO, Noé. On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, n. 5, p. 11-36. 2010.
- COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. *Approaches to world order*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: Hans J. Michelmann; Panayotis Soldatos (orgs.). *Federalism and international relations*. the role of subnational units. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.
- FERRERO, Mariano. La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en el Cono Sur latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 11, 2006 <[www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/M.Ferrero(reei11).pdf)> (1º nov. 2017).
- FRY, Earl H. The United States of America. In: Hans Michelmann; Panayotis Soldatos (orgs.). *Federalism and international relations*: the role of subnational units. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 276-298.
- MALLMANN, Maria Izabel; CLEMENTE, Isabel. Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: o caso de Brasil e Uruguai. *Civitas*, v. 16, n. 3, p. 417-436, 2016 <[10.15448/1984-7289.2016.3.23485](https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.3.23485)>.
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar. Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización. *Desafíos*, v. 7, p. 50-99. 2011 <<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/1481/1342>> (1º nov. 2017).
- OVANDO, Christian. Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia vistos desde el caso chileno. *Trabajos y Ensayos*, n. 16, 2013.
- RHI-SAUSI, José Luis. La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos: la experiencia Italia-Región de Atacama. *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local*

y *la Economía Social*, v. 1, n. 3 <www.eumed.net/rev/oidles/03/saussi/htm 2008> (2 nov. 2017).

RHI-SAUSI, José Luis. La cooperación descentralizada y las relaciones económicas entre UE y América Latina. *Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, n. 33-34, p. 211-224, 2000 <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=116525>> (2 nov. 2017).

ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage, 1992.

SAFAROV, Alejandro Gabriel; MUSSO, José Antonio. *La paradiplomacia en la Zicosur (Zona Integrada del Centro Oeste de América del Sur), diálogo transfronterizo para la inserción en el Mercosur*. Trabajo presentado en III Congreso de Relaciones Internacionales, 2006.

TUBILEWICZ, Czeslaw. Paradiplomacy as a provincial state-building project: the case of Yunnan's relations with the greater Mekong subregion. *Foreign Policy Analysis*, v. 13, n. 4, p. 931-949, 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI, 2011.

Recibido el: 10 enero 2018

Aprobado el: 26 marzo 2018

Autora correspondiente:

Isabel Clemente

Facultad de Ciencias Sociales

Constituyente 1502, 4º piso

11200 Montevideo, Uruguay

ISABEL CLEMENTE <isabel.clemente@cienciasociales.edu.uy>

Doctora en Latin American Studies por el Institute of Latin American Studies de la University of London (Londres, Reino Unido), es profesora adjunta del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales da Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Montevideo, Uruguay.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3361-8937>