

Gizarte Zientzien Aldizkaria

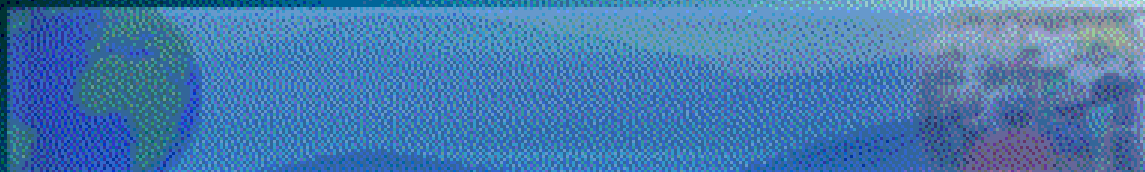
Politika

Revista de Ciencias Sociales

2

2006 - Abendua
Diciembre - 2006

Globalización y democracia: nuevas formas de gobierno en red



Ismael Blanco y Ricard Gomà •

Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma

Daniele Archibugi •

La democracia cosmopolita: una reafirmación?

Alejandro Soltonovich •

La Democracia Nominal, o cómo entender los límites fácticos del poder democrático

Argimiro Rojo Salgado •

El gran reto de la ciencia política del siglo XXI: cómo recuperar (reubicar) el espacio público en la era global

Luis Enrique Concepcion Montiel •

Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana

Igor Filibi López •

Desafíos a la democracia y la respuesta europea: entre la gobernanza y el retorno de lo político

Alexander Ugalde Zubiri •

La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial

Rita Laura Segato •

En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea

Consejo Editorial y Redacción
Argitalpen Kontseilua eta Erredakzioa / Science Adviser Council

Pedro Ibarra
Mariano Ferrero
Igor Filibi

Noé Cornago
Gaizka Insunza
Félix Prior

Aitor Alonso (coord.)

Consejo Científico Asesor
Zientzi Aholkulari Kontseilua / Editorial Council and Staff

Patxi Juaristi
Director de Universidades del Gobierno Vasco
Carmen Innerarity
Departamento de Sociología de Universidad Pública de Navarra
Eva Martínez
Departamento de Ciencias Políticas y de la
Administración de la Universidad del País Vasco
Mikel Zurbano
Director del Departamento de Economía Aplicada I de la
Universidad del País Vasco
Koldo Unceta
Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad
del País Vasco

Alfredo Retortillo
Vicerrector de Extensión Universitaria de la Facultad de
Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad
del País Vasco
Xabier Aierdi
Director del Observatorio Vasco de Inmigración y del
Departamento de Sociología I de la Universidad del País Vasco
Alberto de la Peña
Departamento de Ciencias Políticas y de la
Administración de la Universidad del País Vasco
Iñaki Barcena
Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración
de la Universidad del País Vasco

Joan Subirats
Director del Institut de Govern i Polítiques Públiques.
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la
Universidad Autónoma de Barcelona
Sonia F. Parratt
Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la
Universidad Carlos III de Madrid
José Gpe. Vargas
Instituto Tecnológico Cd. Guzmán de Jalisco, México
Antoni Verger
Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de
Barcelona
Michael Keating
Director del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas del
Instituto Universitario Europeo de Florencia
Francisco Aldecoa
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid

María José Fariñas
Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos
III de Madrid
Andreas Nolke
Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de
Amsterdam
Luis Enrique Concepción
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad
Autónoma de Baja California, México
Irene Rodríguez
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Sergio Boisier
Presidente Ejecutivo del Centro de Anacción Territorio y
Sociedad, Chile
Argimiro Rojo
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la
Universidad de Vigo

ISSN: 1885-9488

© **Gaur egun**
Asociación de estudios globales
Ikasketa globalen elkarte
Global studies association

Diciembre 2006
Politika. Revista de Ciencias Sociales
Universidad del País Vasco

Abendua 2006
Politika. Gizarte Zientzien Aldizkaria
Euskal Herriko Unibertsitatea

December 2006
Leioa / Basque Country / Spain / Europe
Politika. Review of Social Sciences
University of the Basque Country

- ◇ Traducciones / Itzulpenak / Translation
Gaizka Insunza & Jon Larrañaga
- ◇ Maqueta y Web / Maketa eta Web / Dummy and Web
Aitor Alonso

Esta revista se nutre íntegramente de colaboraciones voluntarias, y los posibles beneficios serán destinados a la traducción de textos al euskara

Aldizkari hau borondatezko laguntzez osatzen da, eta sor litezkeen etekinak testuak euskaratzeko erabiliko dira

This magazine is entirely made by voluntary collaborations, and the benefits it may generate will be used to translate texts to basque

<http://www.politika.org.es>
E-mail:
politika@politika.org.es
politika@bilbaoglocal.org



La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial

— Alexander Ugalde Zubiri * —

En este artículo se analiza uno de los aspectos más relevantes de la actual sociedad mundial: la creciente importancia de la acción exterior y presencia internacional de los Actores Gubernamentales No Centrales (AGNC). Ello se enmarca en el desarrollo durante las últimas décadas de nuevos actores no estatales como consecuencia, entre otras razones, de los procesos de globalización e interdependencia. Se recuerda la evolución habida respecto al concepto de actor internacional y a la consideración teórica e incorporación de los AGNC en la tipología de actores. Se subraya que la participación en las relaciones internacionales de los AGNC es un fenómeno en incremento y de alcance mundial. Se concluye comentando de forma resumida las causas, medios y actividades de los AGNC en la arena internacional

Artikuluaren egunduko munduko gizartearen aspektu esanguratsuenetariko bat aztertzen da: kanpo ihardueraren eta Gobernu Aktore Ez Zentralen (GAEZ) nazioarteko presentziaren garrantzi hazkorra. Hau azken hamarkadetan zehar, besteak beste globalizazio eta independentzia prozesuen emaitza gisa, estatuz kanpoko aktore berrien agerpen testuinguru batean kokatzen da. Nazioarteko aktore kontzeptuan eta GAEZ-ak aktore tipologian barneratzeko gogoetan eman den eboluzioa kontuan izan beharko da. GAEZ-ek nazioarteko harremanetan duten parte hartzea mundu mailako hedadura duen fenomeno hazkor dela azpimarratzen da. Azkenik GAEZ-ek nazioarteko arean dituzten arazoak, bitartekoak eta aktibitateak azaltzen dira

In this article we analyze one of the most relevant aspects of the current world society: the growing importance of the foreign action and the international presence of the Non Central Government Actors (NCGA). This matter is framed in the development during the last decades of new non state actors as a consequence, among other reasons, of the processes of globalization and interdependence. We remind the evolution that has occurred in the concept of international actor and in the theoretical consideration and incorporation of the NCGA in the typology of actors. We emphasize that the participation in the international relationships of the NCGA is a growing and world reaching phenomenon. We finish mentioning the causes, means and activities of the NCGA in the international sphere

- relaciones internacionales, actores, acción exterior, gobiernos no centrales, gobiernos regionales -

“Los supuestos sobre los que se basaba la diplomacia tradicional se han visto seriamente socavados en estos últimos años. Y el proceso se va a acelerar. La manera en la que manejamos las relaciones internacionales necesita cambiar para poder reflejar un mundo nuevo. (...) los gobiernos regionales y municipales se están convirtiendo en puntos nodales clave en la red global”
(Riordan, Shaun (2003). *The New Diplomacy*. Oxford: Polity Press; ed. castellana: (2005). *Adiós a la diplomacia*. Madrid: Siglo XXI: 3 y 6)

1. Introducción

Sabido es que la sociedad mundial contemporánea está asistiendo a toda una serie de dinámicas de cambio y transformaciones. En tal marco las relaciones internacionales presentan un conjunto de rasgos entre los que despuntan, los procesos de globalización y fragmentación. Ambos, dada su complejidad, conviene analizarlos multidisciplinariamente para tratar de tener una visión lo más completa posible. Para llegar a ello resulta imprescindible que cada disciplina

* Profesor de Relaciones Internacionales en el Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). alexander.ugalde@ehu.es

(historia, sociología, ciencias políticas, economía, relaciones internacionales...) pueda realizar sus aportaciones al debate de temáticas y problemas que caben analizarse desde diversos prismas. Como describe Caterina García la globalización es un proceso multifacético y pluridimensional, fruto de la interrelación de variados factores (tecnológicos, económicos, político-institucionales) y que presenta diferentes dimensiones (político-institucional, político-normativa, ideológica, cultural, psicológica, ecológica). Más en concreto la dimensión político-institucional “se refleja en la proliferación y en el refuerzo de actores e instituciones transnacionales (interestatales y subestatales) que desafían al Estado. Estas entidades, ya existentes con anterioridad, no se convierten en actores internacionales como consecuencia del proceso de globalización –la mayoría de ellas ya empezaron a desempeñar un papel relevante a partir de la intensificación de las relaciones de interdependencia-, pero su acción se ha visto intensificada a medida que avanzaba la globalización” (García, 1999).

En este trabajo analizaré la presencia de los actores subestatales en el escenario internacional, a los que denominaré con mayor corrección *Actores Gubernamentales No Centrales* (AGNC) (siguiendo la categorización acuñada por Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976) o *Gobiernos No Centrales* (GNC) (empleando la terminología de autores como Hocking, 1993), también llamados *Gobiernos Regionales*. Recordaré el largo camino recorrido hasta aceptar y reconocer a los AGNC como actores de las relaciones internacionales y, posteriormente, resumiré las causas, medios, estrategias y actividades de los GNC en el escenario internacional.

2. De la emergencia de los AGNC a un fenómeno de alcance mundial

2.1. La consideración teórica de los actores no estatales

Es conveniente advertir que la presencia internacional de los AGNC no es un hecho reciente ya que, al menos en algunos casos, cuenta con una cierta trayectoria histórica. Citemos, por ejemplo, las tradicionales relaciones exteriores de los cantones suizos con entidades extranjeras, la proyección exterior de Québec desde el siglo XIX o la acción exterior del primer Gobierno Vasco durante la Guerra Civil española entre 1936 y 1939.

Lo que sí es más novedoso es la consideración teórica y los estudios desde diversas áreas de conocimiento respecto a tomar en cuenta y valorar la actividad exterior de los AGNC. Si bien en los años treinta del siglo XX aparecieron algunas aproximaciones acerca del papel de los Estados federados en el ámbito de la política exterior de los Estados federales (Stoke, 1931), fue a partir de finales de los sesenta y durante la década de los setenta cuando los AGNC comenzaron a ser objeto de atención académica.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y en el contexto de las críticas a la escuela realista o estatocéntrica por parte tanto del paradigma de la sociedad global o mundial (transnacional, interdependencia) como de la dependencia (estructuralista, neomarxista), se enfatizó, entre otros aspectos, en la creciente importancia de los procesos transnacionales y en el incremento del número y tipos de actores internacionales (García, 1993). En efecto, al ser empleado como criterio básico la “funcionalidad” de los actores (Merle, 1974) se concluyó que

había una superposición de relaciones interestatales, intergubernamentales y transnacionales. Entre los autores del entonces nuevo enfoque destacaron Keohane y Nye que subrayaron que las “interacciones transnacionales” realizadas por actores con recursos para relacionarse autónomamente a través de las fronteras estatales escapaban al control de los Gobiernos Centrales (Keohane y Nye, 1972), surgiendo un modelo de “interdependencia compleja” con “canales múltiples” que conectaban a las sociedades a través de diversos nexos formales e informales (Keohane y Nye, 1977).

Desde el enfoque de los estudios federalistas también se llegaron a consideraciones similares. Así, Duchacek distinguió entre Estados en los que la política exterior es guiada por una única “voz autorizada” y aquellos en los que hay varios escalones intraestatales (partidos de oposición, comunidades territoriales, grupos funcionales, grupos étnicos dispersos, grupos de interés) que pueden tener “relación con gobiernos extranjeros o con grupos subnacionales extranjeros” (Duchacek, 1973a). Comprobó que dichos protagonistas usan diversas formas de presión como son los “lazos internacionales”, además de la publicidad, participación electoral, actividades de *lobbying*, etc. Su descripción acerca de aquellos era muy acertada: “Los diferentes grupos de interés (...) intentan algunas veces aumentar sus posibilidades de éxito mediante el establecimiento, público o secreto, de lazos con grupos de orientación similar o con gobiernos extranjeros (...). También los gobiernos, por su parte, pueden establecer lazos y cooperar con grupos de interés que actúen en países extranjeros, interfiriendo así en los asuntos internos de otras naciones. El auge del intervencionismo puede explicarse por diversas razones: (...), la interdependencia ecológica, económica y tecnológica del mundo, la rapidez de las comunicaciones, los intercambios mundiales de bienes, personas e ideas (...). Si nos estamos convirtiendo en una ‘aldea universal’, como sugiere Marshall MacLuhan, habrá que señalar que en toda aldea los vecinos están constantemente metiendo sus narices en los asuntos de los demás” (Duchacek, 1973b). En el mismo sentido, años después, señalaría que en el ámbito internacional se escucha la voz de diversos protagonistas, entre ellos de las partes territoriales componentes de los Estados, de forma que resulta una suerte de polifonía en la que ya el Gobierno Central no es una única y exclusiva voz (*univocal international actor*) sino que se distinguen múltiples voces (*multivocal actors*) (Duchacek, 1986).

Otros autores al ampliar la gama de actores internacionales e ilustrar las interacciones entre los mismos esbozaron entre los sistemas internacionales el que llamaron *Complex Conglomerate Structure* (Hopkins y Mansbach, 1973). Asimismo, se manejó a principios de los ochenta el concepto de “soberanías perforadas”, explicando Duchacek que entre los entes “perforadores” (*perforators*) de las soberanías estatales se encuentran los “perforadores subnacionales”. Estos son de cuatro tipos: oposición interna en cada país; grupos de intereses privados (empresas, sindicatos...); inmigrantes; y los gobiernos locales, tanto regionales como municipales, destacando especialmente los Estados federados y las comunidades etno-territoriales (Duchacek, Latouche y Stevenson, 1988; y Duchacek, 1990).

2.2. La incorporación de los AGNC en las categorías de actores

Entre las aportaciones dirigidas a establecer una tipología de actores internacionales que abarcara a todos los existentes siguiendo los criterios acabados de reseñar, destaca la surgida de la investigación “Nonstate Actor Project” (NOSTAC), efectuada por Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, que estudiaron la participación de los actores no

estatales en las relaciones internacionales entre finales de los años cuarenta y principios de los setenta (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976: 39-41, apartado “The Panoply of Global Actors”). Distinguieron seis categorías de actores:

Actores públicos o gubernamentales:

- 1) Los *Estados (Nation-State)*;
- 2) Los *Actores Gubernamentales Interestatales* u *Organizaciones Intergubernamentales o Internacionales (Interstate Governmental)*;
- 3) Los *Actores Gubernamentales No Centrales (Governmental Noncentral)*, en los que se incluyen los Gobiernos Regionales o Gobiernos No Centrales (GNC) y Gobiernos Locales (municipales).

Actores privados o no gubernamentales:

- 4) Los *Actores No Gubernamentales Interestatales (Interstate Nongovernmental)* o fuerzas transnacionales como son las Organizaciones No Gubernamentales internacionales y las empresas multinacionales o transnacionales;
- 5) Los *Actores Intraestatales No Gubernamentales (Intrastate Nongovernmental)*, entidades privadas de ámbito estatal (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fundaciones...);
- 6) Los *Individuos (Individual)*, personalidades prestigiosas (antiguos estadistas, escritores, artistas, científicos...) que pueden actuar autónomamente e influir en el espacio internacional.

2.3. La actoría de los AGNC

La clasificación expuesta, además de ser completa, incorporaba con toda justeza a los AGNC. Entiendo que la terminología es adecuada y precisa por remarcar los tres elementos fundamentales de este tipo de entidades: 1) El carácter de *actores* internacionales; 2) La naturaleza de gobiernos con determinadas capacidades, poderes y competencias (*gubernamentales*); y 3) Su ubicación político-institucional de administraciones medias distintas de la administración central del Estado (*no centrales*).

Por otro lado, en la obra recién reseñada, se explicaba otro hecho de gran relevancia: que todos los actores de las distintas categorías, pese a su estatus formal, atributos y mayor o menor importancia e incidencia, se relacionan a través de vínculos cruzados bilaterales o multilaterales. Para ilustrarlo se presentaba un cuadro de interacciones tomando ejemplos reales de los años setenta (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976: 44, cuadro “Alignments in a Complex Conglomerate System”). Es decir, que un AGNC no solo mantiene vínculos con otros AGNC, sino que puede tener contactos con un Estado o con una Organización Internacional o con una empresa multinacional y así sucesivamente con las restantes tipologías de actores. Esto no es una posibilidad teórica, es una práctica habitual que se observa al seguir la actividad internacional de los GNC.

No es necesario extenderse en explicar que desde entonces la mayoría de manuales y trabajos sobre las relaciones internacionales al tratar de los actores incorporan, con mayor o

menor énfasis y con las matizaciones que se quieran, en sus clasificaciones a los AGNC. Cualquier análisis sobre la actual sociedad mundial destaca, entre otros, este aspecto de la pluralidad de actores. Por ejemplo, Arenal enumera entre las “nuevas realidades internacionales” el debilitamiento de la centralidad del Estado que “se ha visto obligado a compartir el protagonismo internacional con otros actores internacionales y ya no es siempre, en consecuencia, el único o principal actor a la hora de conformar las estructuras y dinámicas de la sociedad internacional”; la desaparición de la distinción entre el mundo interno del Estado y el mundo internacional, es decir entre la política interior y la política exterior; y el desarrollo de nuevos actores no estatales cuyo “espectacular crecimiento y protagonismo es consecuencia directa de las dinámicas de interdependencia, globalización y transnacionalización” (Arenal, 2002).

No obstante, debido a la diversidad de GNC (en cuanto a características territoriales, poblacionales, económicas, políticas, culturales, capacidades competenciales, interés y voluntad por salir a la arena internacional...) y a la variedad de estructuras internas estatales (sistemas federales, regionales, descentralización política o administrativa...), así como al lenguaje propio de cada disciplina académica, no hay una terminología y conceptualización común para denominarlos. Ello conlleva que para aprehender realidades variopintas se empleen términos como región, colectividades territoriales, colectividades regionales, entidades subestatales, entidades infraestatales, Estados no soberanos, mesogobiernos territoriales, mesocomunidades, entre otros. No me extenderé en sus significados y matices remitiendo a un trabajo anterior (Ugalde, 2006).

En todo caso, lo fundamental es dejar por sentado que los GNC cumplen los requisitos de lo que algunos autores denominan “actoría” (*actorness*). Brian Hocking y Michael Smith señalaron que era necesario superar los criterios tradicionales ligados al Estado para otorgar la actoría (soberanía, reconocimiento, control del territorio y habitantes), por otros alternativos (autonomía, representación e influencia), añadiendo que las cualidades de los actores necesarias para actuar internacionalmente son: objetivos y motivaciones; alcance de la participación; estructuras y recursos; y niveles de participación (Hocking y Smith, 1990: 84-90, tabla 5.1. “The new variety of international actors: an illustration”). Además de esas cuatro cualidades generales, Hocking al estudiar más concretamente las actividades internacionales de los GNC, ha añadido una quinta cualidad: las estrategias o vías de acción internacional (Hocking, 1999 y 2004).

2.4. El papel internacional de los AGNC

Dejando por sentado lo expuesto hasta ahora, sí es necesario matizar el papel que hoy por hoy tienen los AGNC a nivel internacional. Considero que cabe calificarlo de importante, aunque no decisivo, y limitado a ciertas áreas, al menos de momento. Tan erróneo es exagerar su papel como menospreciarlo. Se puede señalar que intervienen crecientemente en la llamada “baja política” o de segundo nivel (*low politics*), en referencia a las relaciones económicas, comerciales, medioambientales, tecnológicas, culturales, etc., aunque sin llegar a penetrar en los ámbitos de la “alta política” (*high politics*) de índole diplomático-estratégica, asuntos de defensa y seguridad.

Siguiendo la propuesta de Rosenau sobre la distribución del poder entre dos espacios, el polarismo (disputas de poder clásico entre Estados) y el multacentrismo (reparto de poderes en el

terreno económico y otras áreas entre diversos actores), en éste segundo espacio se contempla una redistribución de poderes o autoridades de índole tanto supranacional (hacia arriba) como descentralizador (hacia abajo), dando una oportunidad de intervención a los GNC (Rosenau, 1990).

Por su parte Nye, comentando la distribución del poder en la era de la información global y basándose en la conocida metáfora sugerida por Stanley Hoffman acerca de los tableros múltiples interconexiónados, describe una partida de ajedrez tridimensional en la que el poder se distribuye entre tres tableros superpuestos: superior, en el que se dirime de alguna manera el poder militar; intermedio, en el que se pone en juego el poder económico; e inferior, tablero muy diferente a los anteriores en el que se disputa el poder disperso de diversos ámbitos y al que califica de “reino de las relaciones transnacionales”. En este esquema los GNC tienen capacidad para intervenir en el tablero inferior y, algunos de ellos en determinadas condiciones y según sus capacidades, tal vez podrían intentar participar en el tablero intermedio (Nye, 2002).

Esther Barbé, adaptando elementos acabados de mencionar, explica que los esquemas de poder e influencia a nivel global cambian en “razón del ámbito” (ya sea militar, económico, social) y de la “fuente de autoridad” (según intervengan Estados, organizaciones internacionales, empresas...). En lugar de tableros, emplea el concepto de “agendas internacionales”. En consecuencia distingue una agenda militar (diplomático-estratégica); una económica; y una global (transnacional o de los ciudadanos) (Barbé, 1995). Los GNC intervienen en la tercera agenda y, según casos, podrían pretender influir en la segunda agenda.

Un llamémosle problema, que dejaré simplemente apuntado sin entrar en mayores consideraciones pues requeriría de un mayor análisis, es hasta qué punto otros actores, particularmente los Estados con sus Gobiernos Centrales a la cabeza, van a permitir una real participación de los AGNC. Pues, como aprecian Keating y Aldecoa, en general “los Estados no ven con buenos ojos la intrusión de los actores subestatales en un área considerada tradicionalmente como de su dominio exclusivo”, siendo necesario un cambio de actitud “a fin de aceptar la nueva realidad de poderes compartidos e interdependencia” (Aldecoa y Keating, 2001). En similar sentido Riordan apunta que “Los niveles de gobierno subnacionales, que se impacientan por desempeñar un papel puramente de facto en los asuntos exteriores, están empezando a exigir un papel más representativo formal”, advirtiendo que “Los políticos situados en el viejo nivel nacional, deseosos de proteger los poderes y privilegios de que aún disponen, intentan por todos los medios resistirse a esta tendencia” (Riordan, 2003). Es más, a juicio de Louis Balthazar la experiencia histórica de Québec muestra que “los gobiernos centrales van a tolerar la presencia internacional de algunas de sus regiones tan sólo mientras ésta no sea demasiado relevante” (Balthazar, 2001). Quizás la solución a este problema y las tensiones que puedan surgir, podría estar, como sugiere Keating, en “alejarse de la idea del poder como un juego de suma cero, en el que un nivel (Europa, los estados o las regiones) debe ganar y el otro perder”. “Al contrario, –concluye- creo que es posible desarrollar nuevas vías de reflexión y aprovechar los recursos para el beneficio de todos los niveles” (Keating, 2002).

2.5. La implantación de los AGNC a escala mundial

Para finalizar este apartado debo señalar que el fenómeno de la proyección internacional de los AGNC está experimentando un incremento sostenido que a buen seguro proseguirá en el futuro. Esta extensión es, por un lado, cuantitativa, en el sentido de que se van incorporando cada vez un mayor número de GNC de países de distintas latitudes. Ya no es un fenómeno europeo (lander alemanes y austriacos, regiones y comunidades del Estado belga, comunidades autónomas del Estado español, regiones italianas y francesas...) o propio de las entidades territoriales de Estados con tradición en la materia (provincias canadienses, Estados federados de los EE UU de América, Estados australianos...), sino que progresivamente se observa en otros contextos, como es el caso de las prefecturas japonesas, regiones chinas, provincias indonesias, Estados indios, provincias sudafricanas, Estados mexicanos, Estados brasileños, regiones chilenas, departamentos colombianos, provincias argentinas y un largo etcétera. Coincido en este sentido en lo expresado por Stéphane Paquin (2004). Por otro lado, la extensión de las actividades internacionales de los GNC también es cualitativa en cuanto a la amplitud y gama de las mismas, incluso con modalidades cada vez más ambiciosas, como veremos resumidamente en el siguiente apartado.

3. La intervención de los AGNC en las relaciones internacionales a través de la acción exterior

3.1. La acción exterior de los AGNC

Al igual que ocurre con el actor, las denominaciones para la actividad y funciones son diversas: acción exterior, actividades de relieve internacional, paradiplomacia, diplomacia constituyente, diplomacia multilateral, diplomacia plurinacional, relaciones transfederadas, proyección exterior, presencia internacional, actuaciones de ámbito internacional, relaciones internacionales, relaciones exteriores, política exterior, entre otras. Para no extenderme aquí, igualmente remitido a uno de mis recientes trabajos en el que analizo con detenimiento toda esta terminología (Ugalde, 2006). Esta imprecisión de no contar de momento con unos conceptos y términos generalmente admitidos en el ámbito académico, también se manifiesta en el terreno político. Los GNC, incluso aquellos con una actividad internacional consolidada, habitualmente manejan en sus documentos indistintamente varios de los términos líneas arriba señalados. Asimismo, los órganos de los GNC responsabilizados de este tipo de política cambian en su denominación, pese a que lo que hacen sea muy similar, como, por ejemplo, Ministerio de Relaciones Internacionales, Secretaria de Relaciones Internacionales, División de Relaciones Internacionales, Secretaría General de Acción Exterior, Ministerio para el Estado de Asuntos Europeos y Relaciones Regionales, Dirección de Asuntos Internacionales, etc.

3.2. Causas y motivaciones

En primer lugar hay una primera razón que, en mi opinión, sería por sí sola suficiente para justificar la actividad internacional de los GNC. Muchos de éstos, sobre todo en los Estados federales y en aquellos con diáfana descentralización política y hasta legislativa, disponen de competencias y capacidades cuya gestión conlleva una evidente proyección internacional.

Materias como el desarrollo económico, comercio exterior, investigación científica, nuevas tecnologías, energía, turismo, medio ambiente, transportes, agricultura, pesca, cultura, educación, sanidad, servicios sociales, deporte, etc., e incluso en algunos casos otras que requieren especial tratamiento (fiscalidad diferenciada, aspectos de la administración de justicia, asuntos de interior y policía autonómica...), requieren ser publicitadas internacionalmente, pueden ser objeto de cooperación bilateral con otros actores o de crear en torno a ellas redes multilaterales, cabe colaborar suscribiendo acuerdos con entes extranjeros para llevar a cabo programas conjuntos, y son adecuadas para el intercambio de experiencias, entre otras fórmulas existentes.

No obstante, es evidente que en la práctica las motivaciones son más complejas y, a menudo, son varias las razones que provocan la actividad internacional de los GNC. Para Soldatos componen un sistema de causas domésticas y externas. En primer lugar, las causas *generadas en el interior de los Estados*, provocadas por las transformaciones del Estado-nación como forma de organización política. Son tanto *las ligadas al conjunto del Estado* (ineficacia de las políticas centrales, procesos de descentralización, conflictos entre el gobierno central y gobiernos no centrales, difuminación de la separación entre política exterior y política interna, dificultades del nivel subestatal para incidir en la posición internacional del Estado...), como *las existentes en cada territorio* componente (características políticas, culturales y lingüísticas distintivas, disfrute de competencias con proyección exterior, incidencia de planteamientos regionalistas y nacionalistas...). Y, en segundo lugar, *las causas de origen externo*, como son los efectos que la globalización, interdependencia, procesos de integración regional y continental, etc., provocan en el interior de las estructuras estatales (estrategias de los GNC de respuesta a la globalización, medidas para afrontar el entorno económico-comercial, actividades de otros actores internacionales...) (Soldatos, 1990).

Sobre ese acertado cuadro explicativo de Soldatos cabe las interpretaciones en cuanto a cuáles de dichos factores tienen mayor o menor peso, cuestión que puede variar de un lugar a otro o de una coyuntura a otra. Algunos consideran que las variables que más influyen son la crisis del Estado-nación y la globalización, el nacionalismo y los procesos de internacionalización (Paquin y Lachapelle, 2004). Respecto a las Comunidades Autónomas del Estado español Caterina García entiende que confluyen cuatro procesos: globalización (nivel internacional); integración europea (nivel regional); desarrollo del Estado de las autonomías y asimetrías entre comunidades (nivel estatal); y la dinámica política y económica autonómica, en la que inciden los nacionalismos y la asimetría (nivel autonómico) (García, 2004).

Michael Keating distingue tres grupos de motivaciones y búsqueda de objetivos. En primer lugar, *las causas económicas*, debidas a que los GNC deben desenvolverse en el marco de la globalización y extensión de los regímenes transnacionales. En función de sus características (tamaño, estructura económica, tipo de producción...) se trazan planes orientados a la internacionalización de la economía, búsqueda de mercados exteriores, respaldo a las exportaciones, captación de inversiones, modernización tecnológica, mejoras en las infraestructuras etc. En segundo lugar, *las causas de orden político-institucional*, sobre todo en los GNC de territorios cuya población muestra una identidad propia que, incluso, le lleva a reclamarse como nación. En estas circunstancias, aprecia Keating, en las que existe “un sentimiento de identidad nacional diferenciada y un proyecto de construcción nacional”, la proyección exterior “resulta cualitativamente distinta de aquellos casos en los que viene motivada tan sólo por motivos funcionales”. Y, en tercer lugar, *las causas culturales* que

cuentan en los territorios con una lengua y cultura diferenciada, ya que son ámbitos que permiten contrastar experiencias con interlocutores con problemáticas parecidas y acordar posiciones en torno a la defensa de culturas y lenguas de cara a los Estados y Organizaciones Internacionales (Keating, 2001).

3.3. Medios y estrategias

En un mundo altamente complejo y competitivo para desenvolverse no resulta fácil a los GNC llevar a cabo sus acciones exteriores. Si se pretende ser eficaz y alcanzar los objetivos propuestos es absolutamente indispensable contar con los medios y estrategias adecuadas. En efecto, como acertadamente a expuesto Hocking, el grado de participación internacional de este tipo de actores depende de sus características estructurales y recursos. No sólo en términos de voluntad política y capacidad financiera, siendo obvio que a mayor territorio y capacidad económica más medios se pueden emplear, también incide la “verdadera ventaja competitiva” de algunos GNC (sobre todo de Estados federales o cuasifederales) cual es su status ambiguo en el plano internacional (no son soberanos pero comparten parcelas de soberanía). Ello les posibilita, por un lado, acceder a las redes diplomáticas estatales (cosa que no pueden los actores no gubernamentales), y, por otro, adoptar ciertas posiciones que los Gobiernos Centrales no se permiten por razones de política internacional. Además, los GNC muy habitualmente se relacionan sin complejos jerárquicos con todas las categorías de actores operando en variadas redes simultáneamente (Hocking, 1999).

De un examen de los medios empleados por distintos GNC podemos concluir que son muy diversos: órganos en la estructura gubernamental (ministerio, dirección, comisariado...) responsabilizado de la acción exterior –es conveniente advertir que hay GNC que sitúan tal órgano en un nivel político-administrativo relevante y otros, con menores intereses internacionales, que lo ubican en un nivel medio o inferior con un talante meramente funcional-; coordinación interministerial o interdepartamental para asegurar la coherencia respecto a la proyección que cada ministerio o departamento efectúe por separado; previsión de fondos presupuestarios para la acción exterior propiamente dicha y para otras políticas de proyección exterior en cada área (economía, turismo, cultura, cooperación al desarrollo...); establecimiento de delegaciones y oficinas en otros países; viajes al extranjero de los miembros del gobierno; misiones promocionales a otros lugares; creación de sociedades y empresas públicas dirigidas total o parcialmente a trabajos de internacionalización; recepción de visitas y misiones inversas, entre otros (Ugalde, 2006).

Tras varias décadas de práctica de la acción exterior por los GNC resulta de todo punto necesario hacer una clara distinción entre, al menos, dos tipos de planteamientos. Por un lado, los GNC para los que esta actividad es una mera decisión táctica (planes promocionales, cooperación transfronteriza, presencia en algunas asociaciones interregionales...); y, por otro, los GNC que la conciben como una decisión política de carácter estratégica. Para éstos últimos, observando estudios de casos, dotarse de un plan estratégico es fundamental. Este tipo de planes orientados a impulsar, fortalecer y consolidar la acción exterior suelen presentar los siguientes elementos: principios orientadores de la actividad internacional; objetivos a largo, medio y corto plazo; líneas básicas de trabajo, algunas de ellas prioritarias; enumeración del conjunto de actividades a efectuar; prioridades geográficas; identificación de otros actores con los que se pretende mantener relaciones preferentes; establecimiento de un órgano encargado de potenciar

y coordinar las actividades; seguimiento y evaluación de lo realizado; y dotación de los medios humanos, administrativos y financieros que respondan al referido plan.

Según diversos especialistas los GNC cada vez cuidan más su proyección exterior. Para Keating “experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación coste/resultados”, apercibiéndose que parte de lo hecho tiene pocos efectos prácticos y, en consecuencia, se “replantan su actividad” por lo que en el presente las estrategias son “mucho más selectivas” (Keating, 2001). Hocking subraya que los GNC deben desarrollar “un marco de acción exterior” (*framework for action*) para evaluar su relación con los entornos estatal e internacional, quedando fijadas sus metas, alcance de la involucración, recursos, niveles de participación y estrategias, sosteniendo que “En una era en que lo global y lo local cada vez están más entrelazados, carecer de una *estrategia internacional* no es una opción para un nivel gubernamental cualquiera” (Hocking, 2005). En similar sentido, Riordan indica que, dado que los recursos son limitados, deben ser dirigidos eficazmente. La estrategia tiene una fase analítica (reflexión sobre la ubicación y capacidades del GNC, ventajas y desventajas comparativas, factores locales, estatales e internacionales, fijación de objetivos...) y otra consistente en confeccionar las herramientas y técnicas adecuadas (colaboración de agentes no gubernamentales como universidades, ONGs, asociaciones, medios de comunicación, etc., uso de nuevas tecnologías...). Añadiendo que los GNC deben aprender de la experiencia de la diplomacia estatal -“en su mayoría las lecciones son de carácter negativo: cómo no hacerlo”-, así como aprovechar las ventajas de ser GNC (ausencia de bagaje diplomático burocrático, mayor flexibilidad en el diseño de los planes...) (Riordan, 2005).

3.4. Actividades internacionales

No es el objeto de este trabajo, ni cuento con espacio para ello, detallar pormenorizadamente y con ejemplos reales todo el conjunto de actividades internacionales que están desarrollando los GNC. Las mismas son estudiadas en parte de la bibliografía reseñada, así como en obras y artículos que conciernen a casos concretos de numerosos GNC y cuyas referencias no cito aquí pues la bibliografía es amplísima. Asimismo, se ofrecen datos en las páginas Web de algunos GNC que se preocupan por difundir sus realizaciones en este terreno. No obstante, enumeraré un catálogo de actividades que ya he expuesto con más detenimiento y datos en otro lugar (Ugalde, 2006):

1) *Viajes al extranjero, visitas recibidas y actividades promocionales y de fomento exterior*. Se trata de las actividades básicas, normalmente previas a las que seguidamente reseño, ya que posibilitan entablar contactos, adquirir el mutuo conocimiento, fijar el nivel y contenido de los intercambios y desarrollar una gama de iniciativas de índole promocional con las que se expresan los intereses propios y se pone en valor hacia el espacio circundante y exterior las capacidades del territorio que se gobierna, sus instituciones, agentes públicos y privados.

2) *Delegaciones en el exterior*, abriendo oficinas propias del GNC y/o, en los pocos casos en los que se permite, a través del nombramiento de agregados en embajadas, consulados y representaciones estatales ante organismos internacionales. Cabe articular una red de delegaciones de distinta envergadura y enfoque según intereses y prioridades políticas y económicas. En ocasiones se complementan con oficinas y antenas de empresas públicas,

institutos y fundaciones, usualmente orientadas a campos concretos como el económico o el cultural.

3) *Firma de acuerdos y convenios exteriores* (incluso en algunos casos de tratados internacionales, aunque sea con limitaciones y un cierto control del poder central) con otros actores internacionales (GNC y entidades territoriales, Gobiernos Centrales de Estados y órganos de Estados, Organizaciones Internacionales; y entidades de diversa naturaleza como ciudades, universidades, fundaciones privadas, ONGs, administraciones locales, instituciones financieras...).

4) *Cooperación interregional multilateral y creación de asociaciones interregionales*. Ya sean de carácter sectorial (para colaborar en función de problemas similares por razones geográficas, espaciales, económicas...) o de índole político (para tratar cuestiones derivadas de la naturaleza gubernamental y administrativa subestatal de los GNC y/o elevar posicionamientos ante los Estados, organizaciones supraestatales -caso de la UE- e internacionales).

5) *Cooperación transfronteriza* entre territorios contiguos pertenecientes a dos o más Estados, colaborando en ámbitos de interés común (infraestructuras, comunicaciones, economía, turismo, planificación territorial, idiomas, cultura, patrimonio artístico...) entre GNC vecinos y superando, al menos parcialmente, las limitaciones y obstáculos que imponen las fronteras estatales.

6) *Participación de los GNC en las organizaciones de integración supraestatales*. En el caso de la Unión Europea a través de diversas vías (presencia en el Comité de las Regiones; nombramiento de expertos en los Comités Consultivos de la Comisión Europea; oficinas en Bruselas; mecanismos internos de concertación en la formación de la voluntad comunitaria estatal; y acceso mediante la representación estatal al Consejo de Ministros de la UE), que para algunos GNC son todavía insuficientes y manifiestamente mejorables. Modalidades que pueden explorarse o adecuarse en el futuro en otros procesos de integración subregional y regional de otros continentes.

7) *Creación de asociaciones y redes mundiales de GNC*, una de las fórmulas más novedosas pero que está creciendo en los últimos tiempos, permitiendo conectar a GNC de todos los continentes para establecer una interconexión a escala mundial. Presenta esta fórmula de trabajo grandes potencialidades tanto sectorialmente (intercambios medioambientales, nuevas tecnologías, experiencias descentralizadoras, cooperación al desarrollo...), como en un plano político (participación conjunta en asuntos incluidos en las agendas internacionales, propuestas en foros internacionales...).

8) *Presencia de los GNC en las Organizaciones Internacionales intergubernamentales*, ya sea, según se permita, de pleno derecho o con otros estatus como el de entidad observadora, aunque estas opciones todavía solo son viables en pocos casos.

9) *Cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria* con fondos financieros, asistencia técnica y otras fórmulas desde los GNC de países del Norte hacia los países del Sur empobrecidos, aprovechando las ventajas de la cooperación al desarrollo descentralizada.

10) *Atención a las comunidades en el exterior* (también llamada en algunos casos diáspora), consistente en que los GNC mantienen una atención y programas dirigidos a sus ciudadanos y ciudadanas y/o sus descendientes establecidos en otros países y que están organizados en los lugares de destino en asociaciones (sociales, culturales...). Además, para los GNC estos centros

y asociaciones prestan una inestimable ayuda a la hora de articular contactos políticos, económicos y sociales en las zonas y Estados en que están enclavadas.

Bibliografía

- Aldecoa, Francisco y Keating, Michael (2001). “Introducción”. En: Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons: 7-10.
- Arenal, Celestino del (2002). “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”. En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Leioa: UPV/EHU: 17-90.
- Balthazar, Louis (2001). “La experiencia de Québec: ¿éxito o fracaso?”. En: Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons: 163-181.
- Barbé, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos; (2003), 2ª ed. ampliada.
- Duchacek, Ivo D. (1973a). *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*. Oxford: European Bibliographical Center-Clio Press; ed. castellana: (1976). *Mapas del poder. Política constitucional comparada*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (1973b). *Rights and Liberties in the World Today: Constitutional Promise and Reality*. Santa Bárbara: Clio Press; ed. castellana: (1976). *Derechos y libertades en el mundo actual. Las promesas constitucionales y la realidad*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (1986). *The Territorial Dimension of Politics, Within, Among and Across Nation*. Boulder: Westview Press.
- (1990). “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”. En: Michelmann, Hans J., y Soldatos, Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press: 1-23.
- Duchacek, Ivo D., Latouche, Daniel, y Stevenson, Garth (eds.) (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- García, Caterina (1993). “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”. *Papers* 41: 13-31.
- (1999). “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales”. En: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*. Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU: 315-350.
- (2004). “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”. En: Vigevani, Tullo y otros (eds.). *A*

Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru: 211-249.

Hocking, Brian (1993). *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. Londres: Macmillan.

- (1999). "Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments". En: Aldecoa, Francisco, y Keating, Michael (eds.). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass: 17-39; ed. castellana: (2001). "Vigilando la 'frontera': globalización, localización y capacidad de actuación de los Gobiernos No Centrales". En: Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons: 29-54.
- (2004). "Patrullar por la 'frontera': la condición de actores de los Gobiernos No Centrales". En: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch: 395-426.
- (2005). "Las relaciones exteriores de Gobiernos No Centrales". Ponencia en las Jornadas "La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales". Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia (mimeo).

Hocking, Brian, y Smith, Michael (1990). *World Politics. An Introduction to International Relations*. Londres: Harvester Wheatsheaf; 2ª ed. (1995). Londres: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Hopkins, Raymond F. y Mansbach, Richard W. (1973). *Structure and Process in International Politics*. New York: Harper & Row Publishers.

Keating, Michael (2001). "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias". En: Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons: 11-28.

- (2002). "La Europa de las regiones. Perspectivas y oportunidades". En: *Los nuevos actores del proceso de integración europea*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco: 211-225.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (eds.) (1972). En: *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press: ix-xxix y 371-398.

- (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company; ed. castellana: (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Mansbach, Richard W., Ferguson, Yale H. y Lampert, Donald E. (1976). *The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Merle, Marcel (1974). *Sociologie des relations internationales*. Paris: Dalloz; 2ª ed. castellana revisada y ampliada: (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza.

Nye, Joseph S. (2002). *The Paradox of American Power*. Nueva York: Oxford University Press; ed. castellana: (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.

- Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas: Presses Interuniversitaires Européennes, Peter Lang.
- Paquin, Stéphane, y Lachapelle, Guy (2004). “¿Porqué las regiones tienen relaciones internacionales?”. En: Morata, Francesc, Lachapelle, Guy, y Paquin, Stéphane (eds.). *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals: 85-103.
- Riordan, Shaun (2003). *The New Diplomacy*. Oxford: Polity Press; ed. castellana: (2005). *Adiós a la diplomacia*. Madrid: Siglo XXI.
- (2005). Ponencia “Las relaciones exteriores de Bizkaia: una agenda práctica”. Jornadas “La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales”. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia (mimeo).
- Rosenau, James N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Soldatos, Panayotis (1990). “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. En: Michelmann, Hans J., y Soldatos, Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press: 34-53.
- Stoke, Harold W. (1931). *The Foreign Relations of the Federal State*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Ugalde, Alexander (2006). “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada”. En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao: UPV/EHU: 277-343.