

Perspectivas teórico- conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales (*)

Mariana Luna Pont (**)

Palabras Clave: Actores subnacionales, paradiplomacia, federalismo y política exterior, teoría de la integración regional, multi-level governance, territorialidad y desarrollo endógeno, gobernanza urbana y territorial, european domestic policy,

Cualquier registro de actividades públicas –sea cual fuere el país del que se trate- da cuenta de una gran cantidad de iniciativas externas en las que están involucradas ciudades o regiones: conferencias, misiones comerciales, suscripción de acuerdos de diverso tipo, instalación de representaciones locales en el exterior, participación en redes, etc. Cooperan, compiten, emiten declaraciones, firman acuerdos, forman grupos de interés, alianzas, crean su propio aparato de acción internacional y amplían su proyección externa.

El fenómeno no es nuevo. Desde sus orígenes las ciudades tuvieron como función primordial la de actuar como núcleos comerciales y formar parte de sistemas de redes urbanas, ejerciendo una intensa actividad internacional. Naturalmente el peso de estas entidades en el sistema internacional está lejos de compararse con el de los Estados. De todos modos, la cantidad y variedad de acciones en las que están involucrados hace que la atención de los estudiosos –de diversas disciplinas- se enfoque cada vez más en el desempeño de las unidades subnacionales, sus motivaciones y naturaleza. Las primeras divergencias se refieren al modo de denominación del “nuevo” actor: suele mencionárselas como unidades o entidades *subnacionales*, *Gobiernos no centrales*, *unidades subestatales*, *unidades infraestatales*, *actores territoriales*, *mesogobiernos* entre otros, denominaciones que reflejan distintos criterios o ángulos de observación: en términos jurídicos, funcionales,

(*) - Este trabajo es un capítulo del libro “Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas” de Miguel Angel Martín López, Ed. Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba (España) a ser publicado durante el corriente año en España.

(**)- Especialista en Relaciones Internacionales. Docente de grado y postgrado en la Universidad del Salvador y Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina. Coordinadora de la Maestría en Integración Latinoamericana de UNTREF. (mlpont@untref.edu.ar). Una versión acotada y preliminar de este trabajo fue publicada en Erick Caldas & Leonardo Granato, Integración Regional Sudamericana. Quo Vadis, Mossoró/RN, Brasil, 2008.

de la relación jerárquica con el Estado, y aún de dimensión federal o de configuración de la nacionalidad.

Del mismo modo, difieren las formas de encuadrar y tipificar su desempeño: entendido como expresión de gestión/acción/actividad/proyección exterior, como una variante particular de relaciones internacionales –relaciones internacionales subnacionales-, como formas alternativas de diplomacia - diplomacia subnacional, paradiplomacia, diplomacia constituyente, diplomacia multinivel, etc.- ; como una expresión de política exterior que reflejaría, en última instancia, una tendencia hacia la descentralización de la misma, tradicionalmente concentrada en la autoridad gobierno nacional, y, mas recientemente, como expresión de la emergencia de nuevas formas de *gobernanza*.

Enfoques de la cuestión subnacional

Existe una muy abundante literatura que específicamente se ha hecho cargo de la dimensión internacional del desempeño de las unidades subnacionales, sin embargo los esfuerzos para ordenarla sistemáticamente desde la perspectiva del encuadre teórico son más recientes y menos abundantes. Aparece mas bien presentada en forma esquemática en el marco de trabajos e investigaciones que se centran en otros aspectos del tema; por otra parte, encontramos numerosos trabajos donde se presentan tratamientos pormenorizados de perspectivas teóricas particulares, pero menos donde se identifican y abordan en forma detallada lo que se consideran las principales aproximaciones teóricas al tema.

A los fines del ordenamiento de nuestra exposición, y como opción metodológica, nos valemos de un criterio que pondera cierto orden de aparición sin desentenderse del hecho de que en muchos casos y ,en algunos capítulos, hay una suerte de evolución paralela, en virtud de ello hemos identificado cuatro grandes encuadres teóricos que dan cuenta de nuestro tema de estudio: 1- aquellos abordajes centrados en la perspectiva del actor internacional; 2- aquellos que lo abordan desde el análisis de Políticas Exteriores –como un tipo particular de política exterior- ; 3- perspectivas que articulan la relación entre territorialidad y el desarrollo y, finalmente, 4- desde las teorías de la integración regional que abordan la cuestión subnacional. Si bien cada uno de ellos ofrece esquemas distintos en términos de los supuestos de partida y en dónde se centra el eje analítico, en algunos casos se hace difícil la separación, los límites entre unos y otros se hacen ambiguos, o, por lo menos la interpenetración entre distintas aproximaciones es importante.¹

¹ - En parte esto se explica porque los enfoques provienen de distintos campos disciplinares - las Relaciones Internacionales, los Estudios Comparados, la Administración Pública, los estudios del Desarrollo , la Economía Política Internacional, la Nueva Geografía Económica y los Estudios Urbanos- desarrollados en paralelo pero que en algunos casos se retroalimentan.

1- Enfoque desde la perspectiva del actor internacional

El predominio de visiones estatocéntricas, fundamentalmente jurídicas y formales, centradas en el modelo westfaliano de vinculaciones externas de los Estados, ha contribuido a brindar un encuadre limitado de la naturaleza y orientaciones de la política mundial. Las *perspectivas transnacionalistas* desarrolladas a lo largo de la década del `70, que reconocieron la presencia de nuevos actores internacionales y la diversificación de los canales a partir de los cuales se tramitaban dichas relaciones en un contexto definido en términos de interdependencia, facilitó la emergencia de nuevas líneas de indagación que avanzaron en la exploración de distintos factores -entre otros aquellos vinculados a la naturaleza de los actores y de los procesos internacionales- que permitieran dar cuenta de lo que se percibía como un entramado que estaba adquiriendo contornos de alta complejidad.

A inicios de esa década ya eran usuales descripciones epocales del tipo: "las telecomunicaciones y los viajes en jet han creado una aldea global donde el crecimiento de los intercambios sociales y económicos está creando un mundo sin fronteras" (Lester Brown) o "El estado está casi acabado como una unidad económica" (Charles Kindleberger). Otros autores veían que el estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, estaba siendo eclipsado por actores no territoriales como las corporaciones multinacionales, movimientos sociales transnacionales y los organismos internacionales (Richard Cooper).²

Los estudios internacionales comenzaron a hacerse cargo del estudio de los entonces denominados *nuevos actores internacionales*, prioritariamente concentrados en la creciente expansión y gravitación de empresas multinacionales, OIGs, la proliferación de ONGs y la emergencia de nuevos movimientos sociales, dando lugar a una importante redefinición de los criterios a partir de los cuales se precisaba la categoría actor y, en función de ello, a la introducción de nuevas tipologías -cada una de las cuales encuadra y jerarquiza de distinta manera a las unidades subnacionales como protagonistas de la política mundial- y la lógica misma de los procesos internacionales.³

² - Lester R. Brown, *World without borders: the interdependence of Nations* en Foreign Policy Association, Headlines Series, N:Y, 1972; Ch. Kindleberger, *the international corporations*, MIT Press, 1970; Richard Cooper, *the economics of interdependence*, McGraw Hill, 1968.

³ - Existe una basta literatura que trata en forma particular y detallada tanto las tipologías de actores internacionales como la evolución conceptual en el tratamiento del tema. Entre ellos: Caterina García i Segura, *La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales*, Papers, Nro 41, 1993, Mónica Salomón, *Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional*, en Revista Papers 41, 1993, UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales Vol XXX*, Nro 2, 1978, número dedicado a las percepciones de la interdependencia mundial-, R. Hopkins, y R. Mansbach, *Structure and process in international politics*, New York, Harper & Row Publishers, 1973, Mansbach, R. W, Ferguson, Y.H y Lampert, D. E., *The web of world politic. Non state actors in the global system*, Englewood Clifs, Prentice Hall, 1976, J

Es inevitable la referencia a la *teoría de la interdependencia compleja* de Keohane y Nye, quienes cuestionaron el modelo de actor unitario, reconociendo que la política internacional transcurría cada vez más en un mundo caracterizado por rasgos de interdependencia y alta heterogeneidad reflejada en patrones de relaciones formales e informales de tipo interestatal, transgubernamental y transnacional, cada una de ellas involucrando actores de distinta naturaleza e implicando dinámicas particulares en múltiples direcciones. Por otra parte, por la vía del reconocimiento de la incidencia de las relaciones transgubernamentales –redes de relaciones entre burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares- se introducía una línea de abordaje del papel de actores gubernamentales domésticos –que comprende entre otros a las unidades subnacionales, si bien las referencias específicas a las mismas son menores- particularmente en el marco de coaliciones transgubernamentales sobre políticas específicas, en la que se explora en particular su capacidad de impacto sobre la definición del “interés nacional” y las posiciones “nacionales”, en la conformación de la agenda y en las estrategias de vinculación de temas, todas ellas cuestiones altamente ponderadas en función de las necesidades de manejo de la interdependencia por parte de los estados.⁴

Aun cuando Keohane y Nye no trataron específicamente el tema desde la perspectiva de la comprensión de la naturaleza de la acción internacional de las unidades subnacionales, contribuyeron a la apertura de la perspectiva disciplinar hacia nuevos capítulos y problemas resultantes de la interacción de actores de distinta naturaleza en un escenario internacional cada vez más transnacionalizado y en cambio. Los números especiales de *Internacional Organization* de 1971 editado por Robert Keohane y Joseph Nye y de *Internacional Affairs* editado por Susan Strange en 1978; la *Revista Internacional de Ciencias Sociales* editada por la UNESCO en 1978 dedicada a la Interdependencia Compleja; el proyecto del *Royal Institute of International Affairs* (Chatham House) bajo la dirección de Andrew Shonfield; los dos volúmenes de Susan Strange dedicados a política y comercio (volumen 1) y relaciones monetarias (volumen 2) y el artículo de John Herz en la revista *Polity* nro 1 de 1968 con un título tan elocuente como “The territorial state revisited. Reflections on the future of the Nation-State” dan cuenta, entre tantos otros, del cambio en los ejes de interés y tipo de abordajes a los que se estaba asistiendo.

Clyde Mitchell, Networks, norms and institutions, en, J. Boissevainaud and C. Mitchell (eds.), *Network analysis*, The Hague, Mouton, 1973; Lester R. Brown, *World without borders: the interdependence of Nations* en Foreign Policy Association, *Headlines Series*, N:Y, 1972; P. Katzenstein, *International interdependence. Some long term trends and recent changes in International Organization* 29, nro 4, autumm 1975, S. Hoffman, *Notes on elusiveness of modern power*, in *International Journal* 30, spring, 1975, K. Waltz, *the myth of interdependence* in Ch. Kindleberger, *the international corporations*, MIT Press, 1970, J. Galtung, *The Thru worlds. A Transnational perspective*, N.Y. Free Press, 1980

⁴ - R. Keohane y Joseph Nye, *Poder e Interdependencia. La política internacional en transición*, GEL, Bs As. 1988.

No es casual que en esos mismos años también se originara un debate teórico sobre el papel de las sociedades civiles en la política mundial –fenómeno caracterizado como la emergencia de una “*sociedad civil global*”- abierto por la Teoría de la Sociedad Civil de John Burton. Ciertamente no extraña a las formulaciones funcionalistas, esta teoría asume que para explicar la dinámica del sistema internacional se debe enfocar la atención en las relaciones sociales mundiales antes que en la figura del Estado. Para este autor, las redes de relaciones funcionales transnacionales –aquellas de la producción, del mundo científico, religioso, de los movimientos sociales, etc.- eran importantes en la medida que generaban un reto a la dimensión interestatal donde se despliegan los grandes juegos de poder en la política mundial. La política de la sociedad mundial caracterizada por el doble hecho de ser una política basada en las comunicaciones y de privilegiar los procesos (las transacciones sociales) mas que las instituciones, y la dimensión social mas que aquella del juego de poder.⁵ Tesis retomada y profundizada en años posteriores ante la creciente movilización de individuos, movimientos y grupos frente a temas y problemas de la política mundial. Como sostiene Brian Hocking, La creciente militancia social – incluida aquella a nivel local- constituye un síntoma de una nueva forma de política que desafía viejos presupuestos y prácticas, ignorando definiciones legales y territoriales, llevando nuevos electores a la arena política para la discusión de nuevas definiciones de cuestiones, de contenidos de políticas y, podríamos agregar, del sentido mismo de la política.

Si en los enfoques tradicionales la categoría *actor* venía siendo definida a partir de un criterio jurídico formal –principalmente a partir de la soberanía, el reconocimiento y la territorialidad-, estas reformulaciones producen un deslizamiento hacia un criterio funcional según el cual se definen los actores internacionales desde la perspectiva del proceso de las interacciones que se dan en el sistema internacional y la funcionalidad de los mismos. Lo que determinará tal calificación será, primordialmente, la dinámica del proceso por el que la entidad es capaz de movilizar recursos para alcanzar objetivos y ejercer influencia en el sistema internacional. En consecuencia, la *autonomía* sucederá a la soberanía como categoría de análisis y se valorará la habilidad de las entidades para provocar consecuencias en la política mundial. Adicionalmente se destaca la importancia de la *capacidad* o *habilidad* de afectar el curso de acontecimientos. La consideración de la ampliación de la agenda internacional y una gama mas amplia de interacciones –mas allá de la lógica de la guerra fría tan concentrada en la dimensión estratégico-militar- llevó al reconocimiento de un involucramiento y actividad internacional ampliada de las entidades subnacionales. Mansbach y Rosenau, por ejemplo, ampliaron la definición y emplean ese término para referirse a aquellas entidades que llevan a cabo tareas globales en una o mas áreas temáticas.⁶

⁵ - John Burton, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972. Enfoque abordado en su evolución teórico-conceptual hasta la actualidad por Marco Mascia en *La società civile nell' Unione Europea*. Nuevo horizonte democrático, Marsilio Idee d'Europa, 2004.

⁶ - Caterina Gracia I Segura (op.cit)

Esta evolución conceptual refleja redefiniciones más profundas del propio campo de estudio de las Relaciones Internacionales. Por esos años se comienza a hablar de *Política Mundial* en un intento de superar el concepto de política internacional que tan directamente remitía a concepciones estatocéntricas, centradas en juegos de poder y las variables estratégicas. Se introduce una concepción de la política mundial en la que el fenómeno central es la negociación entre una variedad de actores autónomos y semiautónomos; donde el objetivo central deja de ser la maximización de poder en términos políticos militares – facilitando el involucramiento de actores que naturalmente no se movilizarían-, llevando a la consideración de otras entidades distintas de los estados con un lugar relevante en las relaciones internacionales –admisión de una mayor número de actores internacionales y de una mayor heterogeneidad de categorías- y al análisis de una variedad de temas e interacciones que pueden tener significación en la política mundial –algunas de las cuales pueden ser de iniciativa gubernamental y otras serlo solo parcialmente o directamente escapar a su control-.

La conciencia de la diversidad cada vez mayor de problemas que enfrentaba la humanidad dio lugar a nuevas reformulaciones en los enfoques tradicionales y a la emergencia a partir de los años 80 –con una aproximación distinta del transnacionalismo- de una serie de trabajos teóricos sobre los actores internacionales que incorporaban al análisis un fenómeno que venía extendiéndose pero que hasta el momento no había recibido suficiente reconocimiento ni tratamiento específico en los estudios internacionales: el fenómeno subestatal. En esta etapa se tiende a presentar a las burocracias locales como marginalmente afectadas por la política mundial y, por ende, se asumen sus contactos internacionales en términos más bien de ocasionalidad, restringidos temáticamente y en su alcance. En todo caso, dicho dinamismo subnacional se suma al entramado de relaciones internacionales en el que se reconoce una variedad mayor de actores y de tipo de interacciones que suman complejidad a la lógica de la política mundial. La descripción en términos de un *sistema conglomerado complejo*⁷ refleja muy bien esta evolución analítica, refiriéndose a la mezcla de materiales y de elementos diversos que se agrupan sin asimilarse; a la existencia de diversos tipos de actores que se agrupan según las situaciones específicas y forman distintos alineamientos difusos y flexibles en base a objetivos que se pretenden alcanzar y a los medios que deben mobilizarse para ello.

⁷ - Mansbach, R. W, Ferguson, Y.H y Lampert, D. E., *The web of world politic. Non state actors in the global system*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976 y R. Mansbach and J. Vasquez, *In search of theory. A new paradigm for global politics*, NY, Columbia University Press, 1981, J. Rosenau, *The study of global interdependence*, London, Pinter, 1980, R. Mansbach and J. Vasquez, *In search of theory. A new paradigm for global politics*, NY, Columbia University Press, 1981, B. Russett and H. Starr, *World Politics. The menu of choice*, San Francisco, Freeman and Company, 1984, Duchacek, I. D, *The territorial dimension of politics, within, among and across Nation*, Boulder, Westview, 1986, Ch Alger, *The world relations of cities: closing the gap between social science paradigms and everyday experience*, en *International Studies Quarterly*, vol 34, n3, 1990

Por la misma época Ivo Duchacek comenzaba a señalar que la imagen que se obtenía, principalmente en el estudio de casos de estados federales, era que en el ámbito internacional no solo se escuchaba la voz de los Gobiernos Centrales sino también la de otros protagonistas como la oposición, las comunidades etnoterritoriales, los grupos de interés, las partes componentes de los estados (provincias, municipios o sus equivalentes), etc. de manera que resultaba una suerte de *polifonía*, de voces multívocas, prestando especial atención analítica a los actores gubernamentales subnacionales, a los cuales más tarde terminaría incorporando entre los entes *perforadores* de la soberanía estatal.⁸

Fue de la mano de la demanda de comprensión del “novedoso” fenómeno de *globalización* en sus diferentes facetas que comenzó a surgir una amplia bibliografía que revisaba los cambios operados en la economía global y el impacto en el sistema interestatal, en el papel del estado-nación territorialmente definido bajo las nuevas tendencias del escenario internacional. Irrumpía una nueva generación de autores algunos de los cuales auguraban la fragmentación del estado ante la evidencia de movimientos que iban en sentido contrario: el poder político corrido hacia arriba, hacia instancias supranacionales por la vía de lo que comenzaría a denominarse un *nuevo regionalismo* y hacia abajo, hacia los niveles regionales y locales -por la vía de procesos de *descentralización*- y fuera del ámbito del Estado, hacia la sociedad civil. La nueva oleada de acuerdos regionales de integración, la emergencia de las llamadas *ciudades-regiones* y aún de *ciudades globales* y de regiones que comenzaban a tener por sí mismas una importante proyección internacional, fueron percibidas como rasgos que se profundizarían en años posteriores –tal vez las imágenes que mejor lo reflejan eran las de un mundo descrito como una *aldea global*, *policéntrica*, un mundo de *bifurcaciones* y *soberanías perforadas*- donde los criterios estáticos de definiciones territoriales cedían su lugar a novedosas formas de relaciones internacionales que alteraban las formas tradicionales de vinculación intergubernamental, los patrones productivos y comerciales, las formas de inserción internacional y de gobernanza global.

En este contexto las unidades subnacionales quedaban definitivamente asumidas como actores relevantes de la política mundial y las relaciones internacionales generadas desde esa escala comienzan a recibir un tratamiento específico y pormenorizado, favorecido por la emergencia de una nueva retórica acerca de lo local y de perspectivas que revisan las concepciones tradicionales de *espacialidad* y *territorialidad* que habían limitado la perspectiva disciplinaria de las relaciones internacionales y de las ciencias sociales en general.⁹

⁸ - Duchacek, I. D, The territorial dimension of politics, within, among and across Nation, Boulder, Westview, 1986, Duchacek, I. D. and Stevenson, Garth. Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments. New York and London: Greenwood Press. 1988.

⁹ - Algunos autores atribuyen estas limitaciones a los caracteres de la teoría social moderna tradicionalmente concentrada en procesos sociales de cambio, modernización, revolución, descuidando la dimensión espacial y el rol de la territorialidad en los

Como sostiene John Ruggie, la revisión de la concepción de la territorialidad propia de la modernidad puede brindar elementos para comprender la naturaleza de los cambios a los que se asiste, que demandan ajustes de las principales categorías analíticas y de los modos de conceptualización. Desde su óptica, uno de los atributos centrales de la modernidad en política mundial ha sido una peculiar configuración del espacio territorial, un mundo de territorialidad mutuamente exclusiva, con estados soberanos funcionalmente similares, un sistema de dominio territorial basado en la consolidación de autoridades parcelizadas y personalizadas en el ámbito público. Esta consolidación implicó dos demarcaciones espaciales fundamentales del sistema interestatal moderno: entre los ámbitos público y privado y entre los ámbitos interno y externo, que comienzan a desdibujarse en el contexto actual. En sus palabras:

“ Politics is about rule. And the distinctive feature of the modern system of rule is that it has differentiated its subject collectivity into territorially defined, fixed and mutually exclusive enclaves of legitimate dominion. As such, it appears to be unique in human history. Without the concept of differentiation, then, is impossible to define the structure of modernity in international politics. Various types of functional regimes, common markets, political communities, and the like constitutes additional forms whereby territoriality has become unbundled. Thus, in the modern international polity an institutional negation of exclusive territoriality serves as the means of situating and dealing with those dimensions of collective existence that territorial rulers recognize to be irreducibly transterritorial in character. Nonterritorial functional space is the place wherein international society is anchored... The conventional spaces of places continue to engage in external economic relations with another, which we continue to call trade, foreign investment, and the like, and which are more or less effectively mediated by the state. In the nonterritorial global economic region, however, the traditional distinctions between internal and external once again are exceedingly problematic, and any given state is but one constrain in corporate global strategic calculations. This non territorial global economic region is a world, in short, that is premised on “the sovereign importance of movement”, not of place. The long term significance of this region, much like that of the medieval trade fairs, may reside in its novel behavioral and institutional forms and in the novel space-

procesos sociales, asumiendo la existencia de algún orden espacial preexistente dentro del cual operan los procesos temporales. David Harvey, por ejemplo, reconoce las categorías *espacio* y *tiempo* como categorías básicas de la existencia humana cuyo significado muchas veces damos por dado. Sin embargo entiende que las transformaciones ocurridas en las relaciones capitalistas de producción es una expresión específica de una reconfiguración temporal y espacial en las experiencias sociales no vistas desde el Renacimiento, transformaciones que afectan al modo de organización moderno del espacio político: al sistema territorial de estados. D. Harvey, *The condition of postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell, 1989

time constructs that these forms embody, not in any direct challenge that it poses as a potential substitute for the existing system of rule”.¹⁰

Al punto que nuevamente comienza a redefinirse la propia disciplina. Las referencias ,por ejemplo, a *Relaciones Post Internacionales* y *Políticas Post Soberanas* dan cuenta de ello. Conceptualmente se propone el reemplazo de la denominación Relaciones Internacionales por el de Política Global que remite a un mundo en el que el juego de poder y el ejercicio de la autoridad ya no son definidos al interior de las fronteras nacionales y la tradicional distinción entre Estados y actores no estatales deja de ser pertinente y evocando, entre otras cosas, la emergencia de un sistema político global que requiere nuevas modalidades de manejo de los asuntos agregados.¹¹ La contundente instalación del paradigma de *Global Governance* (Gobernanza Global) refuerza la idea de que los estados ya no tienen el monopolio sobre los temas globales sino que lo comparten con otros actores creando un sistema complejo de gobernanza, en el cual emergen nuevas formas flexibles de gestión que vienen a reemplazar las tradicionales concepciones y estructuras - “rígidas”, jerárquicas y de base esencialmente intergubernamental- del orden a nivel internacional. Reestructuración que está en curso, creándose nuevos espacios de oportunidad y tensión y de escenarios para una revisión del sentido y escala de la política.

En términos generales el concepto de Governance¹² es utilizado para indicar cambios en la forma en que se construyen las políticas y en las formas de acción colectiva. Alude a un nuevo estilo de gobierno, como modalidad de

¹⁰ - J. Ruggie (op.cit)

¹¹ - Yale Ferguson and Richard Mansbach, Political Space and westphalien status in a world of politics: beyond inside/outside, en *Global Governance*, may-august 1996

¹² - La palabra governance deriva del griego antiguo y era utilizada en el ámbito de la navegación para indicar la acción de “guiar” las embarcaciones. En los años 30 aparece utilizada en algunos estudios de naturaleza económica para indicar aquella modalidad de coordinación interna de las empresas que apunta a reducir los costos de transacciones en forma mas eficaz respecto al mercado. Posteriormente fue adoptada en el ámbito politológico como sinónimo de government para definir la actividad o el proceso de gobierno, el método a través del cual una sociedad se gobierna. *Government* hace referencia a las formas de organización de gobierno en la cual la autoridad pública es el sujeto legitimado. En esta acepción, la atención se pone en el rol de las personas electas y en el rapport que ocurre entre entes de distinto nivel administrativo. Se basa en acciones que requieren legitimidad y una legitimación institucional de tipo formal, en organizaciones jerárquicas y en la presencia del Estado; en los medios de acción y la estructura institucional. La problemática de *Governance* remite a la interacción entre Estado y Sociedad y a las formas de coordinación que hacen posible la acción pública. En el campo de las Relaciones Internacionales se suele atribuir la introducción del término a James Rosenau y Ernest Czempiel, en la obra “Governance without government: order and change in world politics”; a los trabajos de la Comisión on Global Governance y a las definiciones provistas por Organismos Internacionales tales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, particularmente en su acepción de *Good Governance*.

coordinación no jerárquica, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de *redes decisionales* mixtas entre lo público y lo privado, nacionales e internacionales, orientadas a soluciones colectivas de problemas. Remite en forma primaria a la relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental antes centrada en el Estado-nación hacia otros niveles en una dimensión vertical (supra: corporaciones, organismos y regímenes internacionales, e infra: actores subnacionales) y horizontal.¹³ Describe un sistema de negociación y coordinación continua entre un conjunto variado de jurisdicciones territoriales y sujetos para la solución de problemas específicos, la gestión y ejecución de políticas. A diferencia del gobierno, la gobernanza se refiere a “las políticas” más que a “la política”, porque no constituye una estructura de toma de decisión vinculante. Sus receptores no están constituidos por “el pueblo” como un sujeto político colectivo, sino por “la población”, que puede ser afectada por cuestiones globales -como el medioambiente, la migración o el uso de los recursos naturales-.¹⁴

Actualmente el concepto es utilizado para indicar una variedad de fenómenos muy diversos entre sí, como por ejemplo la emergencia de nuevas formas de *management* en el sector público, la *coordinación* de distintos sectores de la economía, la construcción de formas innovativas de *partenariado* entre actores públicos y privados. Conceptualmente ha sido ligado a los de *regulación*, *gobernabilidad*, *solución de problemas* y *acción en red*. La literatura especializada identifica la existencia de distintos tipos de *governance* según sea la escala o nivel de acción: gobernanza global, nacional, regional y local ; de acuerdo al objetivo de la intervención ésta puede ser: de naturaleza socio-política o de naturaleza económico- gestional, dando lugar a abordajes pormenorizados desde diversas disciplinas de las ciencias sociales.¹⁵

Este cambio de la disciplina hacia las cuestiones de *Governance* facilitó una nueva ampliación del rango de los temas y problemas contemplados y la reconsideración de las formas de ponderación del nivel de impacto de los diversos actores -incluidas las unidades subnacionales-. Escenarios y temas complejos que abarcan todos los niveles de gobierno y al conjunto de las sociedades. Pluralidad de temas que generan diversas coaliciones dentro y entre gobiernos y actores no gubernamentales involucrando distintos grados de

¹³ - Graciela Zubelzú, Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas, en CARI, Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, CARI-PNUD, 2008.

¹⁴ - Nadia Urbinati, Can Cosmopolitical Democracy be democratic?, en Daniel Archibugi (ed.), Debating Cosmopolitics, Londres, verso, 2003. A partir de estas precisiones, es necesario aclarar que Gobernanza y gobierno representan modalidades complementarias –no necesariamente alternativas como sugieren algunos analistas- de regulación y resolución de problemas de interés público, donde gobernanza sería la suma de las muchas formas en las que individuos e instituciones manejan sus asuntos comunes.

¹⁵ - Luisa Debernardi y Elisa Rosso, Governance e sistema urbani, Carocci Editores, 2007.

conflicto. Problemáticas que no tienen una clara jerarquía entre sí pero en las que todos los niveles de gobierno son parcialmente responsables y que demandan altas dosis de coordinación y cooperación para su manejo – aumentando, consecuentemente, los riesgos y costos en el corto, mediano y largo plazo del “no acuerdo”-. Las múltiples facetas de este escenario ponen en evidencia las dificultades que se presentan para articular un “orden” mundial que contemple y se adapte a la entidad de los problemas enfrentados y a las demandas de la pluralidad de actores involucrados.

Si bien el enfoque de Global Governance ocupa un lugar central en las reflexiones -y en la praxis política-, otras perspectivas -como aquellas de Democracia Cosmopolita, de Orden Transgubernamental y las Neomedievalistas, entre otras- se han hecho cargo de estos dilemas y han propuesto formas alternativas de articulación y balance entre estado-sociedad-mercado, entre los ámbitos global- nacional- local y entre el sector público-privado requeridos para el manejo de este escenario. En el actual contexto mundial en el que asistimos a la denominada “crisis global” conviene recordar las advertencias de Chantal Mouffe: “cuando se trata de concebir el tipo de orden mundial mas adecuado para adaptarse a las demandas democráticas de una pluralidad de actores y niveles de gobierno encontramos una evasión de la dimensión antagónica de lo político (crítica que, por otra vía se extiende a los modelos cosmopolitas). La idea de gobernanza global implica una concepción de la política como resolución de problemas técnicos y no como una participación activa de los ciudadanos ejerciendo sus derechos democráticos a partir de una confrontación “agonista” entre proyectos hegemónicos en disputa. Su objetivo es lograr un compromiso o consenso racional, no desafiar la hegemonía dominante”.¹⁶ Si bien el desemboque de esta crisis aún no puede vislumbrarse, es claro que anticipa la necesidad de recalibrar algunos de los esquemas analíticos vigentes.

2- Enfoques de Política Exterior

En el marco de las concepciones tradicionales de la Política exterior han predominado los enfoques esencialmente estatocéntricos, con baja o nula incorporación de la dimensión y variables domesticas o, en todo caso, que han partido de una esencial divergencia entre las arenas interna/externa y una escasa interconexión entre ambas esferas, siendo la Política Exterior una prerrogativa de los Gobiernos Centrales que expresan el “interés nacional”, bajo el supuesto de que el principal requisito en la conducción de la política exterior es la coherencia, lo cual requeriría un fuerte control central. En este cuadro, aún existiendo el reconocimiento de la internacionalización y proyección externa subnacional, ésta sería –en las visiones mas moderadas- irrelevante para el mundo real de la política internacional, de los juegos estratégicos y de poder; una anomalía irrelevante desde el punto de vista

¹⁶ - Chantal Mouffe, en torno a lo político, Fondo de Cultura Económica, 2007.

teórico conceptual o, en las versiones más radicales un tipo de comportamiento que iría en contra de las prerrogativas estatales.¹⁷

Los estudios que se apartaron de este modelo clásico del actor racional unificado, deslizándose hacia los *modelos burocráticos y organizacionales* introdujeron variables analíticas aptas para contemplar la fragmentación burocrática e individual y las rivalidades entre agencias del estado y otras organizaciones en torno de la definición de las orientaciones externas. Si bien estas perspectivas permitieron contemplar el papel de los actores subnacionales en los procesos decisorios, en los cuales se reconoce que las formas, niveles y capacidades de movilización varían según las áreas temáticas, no implicaron un avance sustancial en el tratamiento sistemático de lo que ya era una más “visible” gestión externa directa subnacional, en tanto la política exterior es considerada, aún, una actuación propia y autónoma de un actor internacional –el Estado nacional–.

La introducción de los enfoques de *Diplomacia de Doble Nivel* (Putnam) y de *Segunda Imagen Invertida* (Gourevitch) habilitarían la definitiva integración de la relación interno/ externo y permitirían delinear un encuadre analítico más complejo tanto en método de abordaje como en unidades de análisis, variables relevantes y efectos de factores internos e internacionales como condicionantes de la elaboración de políticas exteriores. Abren un espacio de reflexión acerca de la incidencia subnacional en esta materia,¹⁸ sobre su capacidad de influenciar y jugar un papel a través de múltiples canales formales e informales –según los casos– en la definición y el proceso político de la política exterior del estado. Permiten así contemplar la proyección internacional de las unidades subnacionales como un complemento o, incluso, bajo algunas circunstancias, como un instrumento de la política exterior de los Estados. Por otra parte, llevan al reconocimiento de la complejidad de la formulación de la política exterior, que exige a los negociadores trabajar tanto en diplomacia internacional como nacional, al tiempo que se alientan equilibrios entre los intereses nacionales o regionales/locales en virtud de presiones del ambiente internacional. En la medida que los resultados de las negociaciones dependen de distintas fuerzas sociales que influyen en las posiciones de los gobiernos, aumenta la importancia de las estructuras e intereses subnacionales y de los mecanismos de coordinación.

La introducción del análisis de los *sistemas políticos y tipos de régimen* como condicionantes de formas y alternativas en la elaboración, orientación y gestión de Políticas Exteriores significó un avance importante en cuanto a

¹⁷ - Perspectiva cercana a la del Paradigma Realista de las Relaciones Internacionales.

¹⁸ - Encontramos uno de los primeros antecedentes en los estudios de James Rosenau quien abordó la relación interno-externo ya en 1969 en su obra “Linkage politics, essays on the convergent of national and international system,”, N.Y, Free Press, y en “Domestic sources of foreign policy” , N.Y, Free Press, 1971. Para este punto ver P. Evans, H. Jacobson and R. Putnam (eds), *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993 y R. Putnam, *Diplomacy and domestic level: the logic of two levels game*, en *International Organization*, vol 42, 1998.

nuestro tema. Si bien los *estudios sobre el federalismo* reconocen una extensa tradición, por lo general su eje analítico estuvo colocado en la distribución de competencias y el nivel de autonomía funcional de los distintos componentes de la organización política. Los hoy ya clásicos estudios de Duchacek, Michelmann y Soldatos¹⁹ desarrollados a lo largo de la década del 80 abrieron una nueva etapa, instalados en una perspectiva que introduce el estudio sistemático de la *relación entre federalismo y política exterior*, en la cual el marco competencial en materia de gestión externa y la naturaleza de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno constituyen estructuras de oportunidad básicas para la comprensión de la proyección internacional subnacional.²⁰

Los trabajos sobre el federalismo focalizan su atención sobre las entidades federadas, por lo que la acción exterior de las unidades subnacionales supone un cambio en la organización de las relaciones intergubernamentales en el seno del Estado. El modelo federal clásico postulaba una actuación internacional monopolizada por el Estado, es decir, por la federación, por lo que la tensión que se crea entre la diplomacia del gobierno central y la participación internacional de los estados federados tiende a ser interpretada como un síntoma particularmente interesante de cambio en la naturaleza y alcances de las relaciones intergubernamentales y del proceso dialéctico de centralización /descentralización de los Estados federales modernos, en el marco del denominado “*nuevo federalismo*”.²¹

¹⁹ - I. D. Duchacek, *Comparative Federalism: the territorial dimensions of politics*, 1970 y *The territorial dimension of politics, within, among and across Nation*, Boulder, Westview, 1986, Michelmann H. y Soldatos, P.(eds.), *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

²⁰ - Naturalmente, estos estudios no se han limitado exclusivamente a las configuraciones de tipo federal. El análisis de las capacidades político-jurídico-administrativas para operar internacionalmente han llevado a distintas tipologías de clasificación de los estados en términos de su nivel de descentralización y autonomía local/regional, de estructuras simples o complejas que comprenden un abanico que va desde las estructuras federales a aquellas unitarias, descentralizadas y centralizadas y regionalizadas, cada una de las cuales habilita distinta capacidad de gestión internacional subnacional. Son numerosos los estudios comparativos de estas variantes. Según sea el cleavage unitario-federal, centralización-descetralización será la capacidad de acción internacional directa y formal de las unidades subnacionales y la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en materia de política exterior. De igual manera, condicionará su relevancia en términos de constituir actores en la formulación de la política exterior del Estado o restringirá su papel a meros implementadores de decisiones y políticas que escapan a su esfera de influencia. Llama la atención que no se ha avanzado en el análisis de la influencia del cleavage presidencialismo-parlamentarismo

²¹ - Frente a la gestión competencial perfectamente separada entre los diversos niveles de gobierno propia del denominado *federalismo dual*, en las nuevas expresiones federales se manifiesta una realidad mucho mas difusa y solapada, de competencias concurrentes entre los diversos niveles de gobierno.

Este nuevo modelo reconoce el impacto del medio internacional sobre la división interna de competencias y la necesidad de reinterpretarla, concibiendo una redefinición de los modos de gestión de las políticas exteriores en los sistemas federados de tipo cooperativo. Se trata de un proceso de ajuste, de forma tal que la acción exterior de los poderes federados puede resultar beneficiosa para todas las partes como consecuencia de mecanismos de cooperación interna -procedimientos de consulta entre los niveles de gobierno, definición conjunta de las posiciones estatales; fijación de los ámbitos materiales en los que se permite la proyección exterior y, en última instancia, la reglamentación de la acción exterior de las unidades subnacionales en su conjunto-.²²

Como sostiene Iñaki Aguirre Zabala, lo más significativo de estos textos es la preocupación general que los orienta, que no se refiere tanto a la implicación internacional de las unidades subnacionales como tales, sino que articulan un nuevo discurso analítico-conceptual crítico acerca del federalismo, subrayando los nuevos desafíos a los que irremediamente se enfrenta y sus consecuencias tanto para la elaboración de las políticas exteriores como para las *prácticas diplomáticas*, tales como la fragmentación o segmentación de la diplomacia central y, eventualmente del propio estado federal, precisamente en tanto sistema político hasta entonces indiscriminadamente centralizado en materia de política exterior.

Aún cuando los Jefes de Estado conservan la facultad de conducción de la política exterior, generalmente a través de las Cancillerías, el número de actores que busca participar en las relaciones internacionales en diferentes instancias es creciente: las dependencias del ejecutivo (ya no solo la Cancillería), los poderes legislativos y aún judiciales, los distintos órdenes del gobierno (entidades federadas) y también actores no estatales, tiende a ser interpretada como una expresión singular de cambio en la naturaleza y alcances de las relaciones intergubernamentales; de una tendencia hacia la apertura y democratización de la Política Exterior y aún de *segmentación* de la misma –segmentación que no necesariamente constituye un fenómeno desintegrador-, sino que en muchos casos puede ser parte de un proceso de *racionalización* de las relaciones exteriores.²³

²² - J.L Castro Ruano y A. Ugalde Zubirí, La acción exterior del País Vasco (1980-2003), IVAP, Oñato, 2004 . También, A. Ugalde Zubiri, La acción internacional de los gobiernos no centrales en la Unión Ampliada, Cursos de Derecho Internacional Vitoria Gasteiz, 2005, B.Hocking, Localizing Foreign Policy. NonCentral Governments and Multilayered Diplomacy. 1993. Tulio Vigevani, Wanderley, Luiz , Barreto, Maria Ines e Mariano, Marcelo Passini, A dimensao subnacional e as relaçoões internacionais, Sao Pablo, Editora PUC/Editora UNESP/Cedec/FAPESP, 2004

²³ - Iñaki Aguirre Zabala, ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia?. Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2000. También Shaun Riordan, The New Diplomacy, Oxford Polity Press, 2003

Nutrido por este discurso, un paso más adelante estuvo representado por la corriente que analiza la acción internacional de las unidades subnacionales como formas de *Paradiplomacia*, intentando diferenciarla de aquella llevada a cabo por los estados. En términos generales la paradiplomacia ha sido definida como: “la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.²⁴

Este fenómeno ha sido tipificado en función de distintos criterios: la intensidad e importancia de las actividades, sus alcances geográficos, los medios o instrumentos de los que se vale, al tipo de estrategia seleccionadas; a los canales utilizados, etc.. Las acciones paradiplomáticas pueden incluir muy diversas facetas: establecer relaciones y cooperación transfronteriza entre territorios vecinos (microdiplomacia transfronteriza regional), contactos entre unidades subnacionales de distintos países (microdiplomacia transregional), vinculaciones en el resto del mundo con otros actores de distinta naturaleza – incluidos gobiernos centrales y sus agencias, OIGs y ONGs- o constituir formas de protodiplomacia, a partir de gestiones en el extranjero que pueden emitir un *mensaje más o menos separatista* de cara a una eventual secesión y prosecución de reconocimiento internacional.²⁵

Las manifestaciones de *protodiplomacia* ponen en evidencia que la acción exterior de estas unidades no puede ser explicada exclusivamente a partir del federalismo. Buena parte de esa actividad está marcada por la incidencia de *ideas y prácticas nacionalistas* (particularmente en estados plurinacionales), a partir de las cuales la definición y articulación de los intereses subnacionales responde a concepciones específicas del bien común –definido en términos culturales, ideológicos e identitarios- o al menos de identificación de ciertos elementos que deben ser promovidos –por ejemplo la preservación cultural-. Implica el involucramiento de elites políticas que compiten por hablar en nombre del bienestar de la comunidad, presentándose como su “voz legítima”. Esta forma de actividad diplomática se caracteriza por ser una forma de proyección internacional que puede llevar a dinámicas altamente conflictivas -en relación al Estado y a las demás fuerzas no nacionalistas- en la medida que en ella subyacen reclamos por el acceso y/o control del poder, por cambios políticos-

²⁴ - Cornago, Noé. “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs”. 2001.

²⁵ - Entre los canales utilizados (que dan lugar a distintas formas de organización interna), es posible identificar: la organización de misiones comerciales al exterior y participación en ferias internacionales, gestiones en el exterior para atracción de inversiones, conquista de mercados y promoción, establecimiento de representaciones en el exterior, recepción de agentes y agencias internacionales en el propio territorio, firma de convenios internacionales con agencias gubernamentales estatales y OIGs, convenios de hermanamiento, participación directa en instituciones internacionales y supranacionales, gestión en el marco de procesos de integración regional, etc.

institucionales y la búsqueda de reconocimiento de la nación usualmente asociado a la demanda de creación del estado.²⁶

La actividad paradíplomática reconoce rasgos característicos –no necesariamente generalizables a todas las experiencias– que permiten encuadrar y diferenciarla como un tipo específico actividad política: **a-** no busca necesariamente representar amplios intereses generales ni una cobertura completa de temas y problemas, **b-** Dificultades en la capacidad de los gobiernos subnacionales para imponer su definición de interés y perseguirlo en forma coherente y unificada, por lo cual tiende a tener alcance parcial; **c-** aún existiendo fuertes gobiernos descentralizados, éstos no pueden simplemente establecer una línea que debe ser seguida por todos, sino que intentan reunir interlocutores independientes en torno de programas y temas específicos **d-** Dinámica interna conflictiva en torno de la definición del Interés y acerca de la implementación de la política (especialmente en estados plurinacionales con reivindicaciones de tipo nacionalista); ; **e-** está sujeta a fuertes condicionamientos institucionales: necesidad de contar con estructuras, competencias y poder para operar internacionalmente, lo que da lugar a una enorme heterogeneidad de experiencias; **f-** necesidad de comprometer a los actores privados y sociedad civil (partenariados publico-privados), **g-** generalmente está orientada hacia la “baja política” (comercio, búsqueda de inversiones, promoción en el exterior de la ciudad/región, desarrollo, infraestructura, cultura, comercio, atracción de inversiones, turismo, etc.), **h-** la competencia entre los distintos niveles de gobierno afecta su efectividad (especialmente entre provincias y municipios o con el gobierno central), **i-** la continuidad de la acción internacional en muchos casos depende de fuertes liderazgos, de la iniciativa de personas clave (baja institucionalización de las relaciones), **j-** Necesidad constante de mostrar resultados (como mecanismo legitimador ante la sociedad). En conjunto todos los rasgos anteriores evidencian los dilemas de *sustentabilidad* y su dependencia de las características de funcionamiento de la democracia a nivel local.

Un último estadio en esta evolución lo constituyen nuevos enfoques que analizan la compatibilidad entre distintas actividades exteriores (diplomáticas) centrales y no centrales. En este caso, el punto de partida es el rechazo de los marcos analíticos que refuerzan la distinción –y aún el conflicto– entre la acción subnacional y la diplomacia tradicional, en virtud de lo cual apuntan a proveer un enfoque más global de la problemática a través de la redefinición del concepto mismo de diplomacia como institución bajo el contexto de globalización, y a partir de allí calibrar las implicancias de la gestión internacional subnacional. Los enfoques denominados *Diplomacia de Múltiples Niveles* (multi-level diplomacy) y *Diplomacia Catalítica* constituyen un buen ejemplo de esta perspectiva: la diplomacia no es considerada como un proceso separado, regido por guardianes indiscutibles, sino como una red de

²⁶ - Andre Lecours, When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism (Paper prepared for the Conference "Globalization, Multilevel Governance and Democracy: continental, comparative and global perspectives, Queen's University, May 3-4, 2002).

interacciones con un reparto cambiante de actores que interactúan de distintas maneras en función del tema, de los intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político complejo, organizado en múltiples niveles.²⁷

Tradicionalmente la diplomacia ha sido definida en relación al Estado y las autoridades nacionales, por la existencia de reglas formales de procedimiento, por el peso del protocolo, por las prácticas diplomáticas establecidas y la institucionalización de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Puede decirse que estos caracteres se mantienen en la diplomacia tradicional (estatocéntrica bilateral), sin embargo las estructuras así constituidas se han flexibilizado hacia procedimientos más abiertos, informales y no oficiales en otras esferas de actuación.²⁸ La diplomacia está adquiriendo un rostro de rasgos *post territoriales*, sujeta a múltiples dilemas y tensiones generados por la emergencia de nuevos actores con capacidad de influencia transnacional – incluidas las unidades subnacionales-, las nuevas y ampliadas agendas y formas de accionar –incluidas las prácticas de paradiplomacia y la diplomacia en red-, los cambios estructurales en su organización – más informales y autónomos que el locus tradicional (el Ministerio de Relaciones Exteriores o sus equivalentes en denominación)-, sujeta a nuevas alternativas de legitimación, especialización y reorganización institucional. A la luz de estos cambios, frente al abordaje de la gestión internacional de los gobiernos no centrales como expresión de una nueva forma de diplomacia –paradiplomacia- se introduce una perspectiva que encuadra dicho accionar dentro de los esquemas cambiantes de la política mundial y de la evolución de la diplomacia como institución.

Indudablemente el estudio de la acción subnacional ha facilitado la apertura de múltiples e innovativas líneas de investigación en el campo de las políticas exteriores. Sin embargo, aun existiendo una gran cantidad de trabajos analíticos, estudios comparativos y de casos, no se ha logrado consenso respecto de un dilema básico: ¿en qué medida estas expresiones de accionar internacional subnacional constituyen políticas exteriores?. Brian Hocking afirma que el estudio de la gestión internacional de unidades subnacionales ha puesto en evidencia la complejidad de un fenómeno que, dada su naturaleza, suscita interrogantes más profundos acerca si debe ser analizado en términos de política interna o de política externa. Este tipo de experiencias constituyen otro de los tantos ejemplos que ponen de manifiesto que así como la política doméstica está adquiriendo una dimensión internacional cada vez mayor, la política internacional está adquiriendo una dimensión nacional cada vez más importante, al punto de haberse comenzado a plantear la necesidad de

²⁷ - Brian Hocking, Bridging boundaries, creating linkages: non central governments and multilayered policy environments, en *World Trends*, nro 11, 1980.

²⁸ - Andre Stemmet, Globalization, integration and fragmentation: forces shaping diplomacy in the new millenium, en *Politeia* Vol 21, Nro 3, 2002, JoséM. Magone, Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors, Hull University, 2006

establecer una distinción mas clara entre “*política interna internacionalizada*” y “*política exterior*” en estado puro.²⁹

Esta última cuestión evoca la necesidad de un programa de investigación que permita avanzar en el tratamiento de las diferentes modalidades de despliegue internacional subnacional según sea que responda a un interés por el mundo; a una vocación de proyección internacional local; constituya un instrumento de política interna o, alternativamente, sea la consecuencia del ejercicio de las competencias de los actores locales que en su realización generan la demanda de acción internacional. Naturalmente, cada una de estas alternativas condiciona la definición y orientación de las estrategias de inserción. Por otra parte, queda pendiente en el marco de los estudios internacionales y de política exterior un tratamiento más detallado y diferenciado del tipo de estrategias y comportamiento internacional de ciudades de distinto tipo: aquello que es propio de las megaciudades, de ciudades intermedias y ciudades pequeñas y una evaluación de los resultados y aportes de los diferentes tipos de estrategias.

3- Perspectiva de articulación entre Territorialidad y Desarrollo

Si bien el interés en el estudio de las ciudades no es nuevo, desde comienzos de los 80 ha surgido mirada distinta de lo local y urbano, tendencia que consolidará como campo de investigación a lo largo de la década siguiente. En su centro se ubica el estudio detallado del papel de las ciudades en el contexto de la globalización y los dilemas que genera para las alternativas del desarrollo local/regional.³⁰ En torno de esta temática convergen una cantidad de disciplinas: la Nueva Economía Política Internacional, la Nueva Geografía Económica, la Economía del Desarrollo y los Estudios Urbanos.³¹

No siempre es fácil diferenciar lo que pertenece a cada una de las perspectivas disciplinares, pues todas ellas enfocan su atención en los cambios operados en

²⁹ - Brian Hocking, Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais, en Tulio Vigevani, Wanderley, Luiz, Barreto, Maria Ines e Mariano, Marcelo Passini, A dimensão subnacional e as relações internacionais, Sao Paulo, Editora PUC/Editora UNESP/Cedec/FAPESP, 2004

³⁰ - El punto de partida fue el significado de la economía global para las ciudades. Los elementos centrales de este marco fueron la aparición de varias ciudades como puntos de base para el capital global y la emergencia de una jerarquía urbana cambiante. Dieron lugar a estudios de cuestiones sobre la organización de la economía y sus repercusiones espaciales. Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables, The spatial economy: cities, regions and international trade. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.

³¹ - Como así también de los estudios antropológicos y culturales sobre la transnacionalidad, globalización y formación de identidad, que trascienden el objeto de este trabajo. Vease por ejemplo J. Houston, Cities and citizenship. A Special Issue of Public Culture, vol 8, Nro 2 (winter) y L. Basch, N. Glick Schiller y C. Santón-Blanc, Nations Unbound: transnationalized proyectos and the deterritorialized Nation-States, N.Y, Gordon y Breach, 1994

el papel del espacio/territorio en el marco de un proceso de globalización que obra como una fuerza fundamental en la reorganización del espacio económico y político. Desde estas perspectivas se analiza la función del territorio como factor central en la relación que se establece entre las sociedades y el mercado global en el marco de importantes mutaciones operadas en la capacidad mediadora del Estado, lo que explicaría, en parte, la búsqueda de oportunidades para maximizar la capacidad de acción subnacional dentro del estado, a nivel regional e internacional y en relación con los regímenes económicos y comerciales internacionales.

En diferentes vertientes teóricas de la *Economía Política Internacional*— cada una de las cuales parte de supuestos distintos sobre la naturaleza y el alcance del proceso de globalización— se contabilizan análisis que, sin tener como objetivo central la naturaleza de la acción internacional subnacional, marchan en la dirección de la comprensión de las fuerzas que operan y explican dicha movilización.³² En términos generales, en este ámbito disciplinario el desempeño de actores subestatales —coaliciones, grupos de interés, lobbies, burocracias de los distintos niveles de gobierno, etc.— se aborda en términos de agentes que buscan maximizar su *utilidad* o *satisfacción* en un contexto dado de incentivos y restricciones —en este caso derivados de la globalización—. Las mutaciones en el desempeño de tales unidades, tanto en el orden interno como en las opciones de inserción en la economía global, alientan una mayor atención a estos fenómenos.³³

Como sostienen Castro Ruano y Ugalde Zubirí, la globalización y los requerimientos de ajuste funcional y adaptación a la misma, -dirigidos a aprovechar las oportunidades provistas por el mercado mundial- en buena medida explicarían el creciente dinamismo internacional subnacional. Dicha acción exterior no obraría solo como consecuencia de una práctica destinada a mejorar la eficiencia de su actuación en el medio internacional, ni como consecuencia del deseo de un territorio de mostrar su personalidad y singularidad en el exterior, sino que sería principalmente una derivación de las transformaciones de los sistemas de intercambio económico que se traducen

³² - Paul Darel, Rescaling IPE: subnacional status and internacional regulation of Global Political Economy, en *Review of Internacional Political Economy* 9, nro 3, August 2002. Son muy interesantes en esta línea también los trabajos de Geoffrey Underhill, State, market and global political economy: genealogy o fan (Inter.?) discipline, en *Internacional Affaire* 79 nro 4, 2000, Colin Flint and P. Taylor, *Political Geography: World Economy, nation-state and locality* (5th ed.), Prentice Hall, 2007; Susan fanstein, The changing world economy and urban reestructurin, en S. Fainstein and Campbell (eds.), *Readings in urban theory*, Blackwell, 1996; Saskia Sassen, *Cities in a world economy*, Pines Forge Press, California, 1994, D. Brown and E. Fry, *States and provinces in the international economy*, Berkerley, CA, Universidad de California, 1993, N. Brenner, Globalisation as reterritorialisation: the re-escalation of urban governance in the European Union, *Urban Studies* 36, 1999; E. Swyngedouw, The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace, en *Geografiska Annaler*, 71B, Nro 1, 1989.

³³ - J. L. de Castro Ruano y A. Ugalde Zubirí, *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, IVAP, Oñate, 2004.

en nuevas formas de gestión territorial que se internacionaliza.: “La reestructuración del capitalismo entraña a la vez un proceso de afirmación territorial al interior del Estado y la creación de redes de empresas y territorios, fuerza la emergencia de poderes territoriales, la transnacionalización de las actividades económicas y la reestructuración de las unidades subnacionales en términos productivos y de políticas para ser competitivas”.³⁴

Se impone la imagen de unidades y regiones inmersas en una competición mercantilista –con sus derivaciones conflictivas- por la atracción de inversiones e inserción en el mercado mundial, a lo que se suman otros efectos territoriales de la globalización: los desequilibrios territoriales y dificultades para alcanzar convergencias entre los mismos, expresados en brechas entre espacios centrales cada vez más incorporados a la economía mundial y aquellos espacios periféricos cuya capacidad para competir en una economía más integrada y globalizada es escasa.³⁵ De este modo, se pone de manifiesto en la literatura especializada una controversia acerca de la forma de abordar y evaluar las diferencias en cuanto a la performance económica de las ciudades y regiones que remite a modos de entender las relaciones entre economía, sociedad y Estado y sobre la forma y contenidos de las políticas públicas capaces de optimizar la articulación con el mercado mundial., situación que a su vez demanda un análisis más fino de la conformación de jerarquías urbanas y de los nuevos patrones de polarización centro-periferia tanto a nivel nacional como internacional.³⁶

³⁴ - Castro Ruano y Ugalde Zubirí (op.cit). Es interesante notar el contraste entre las definiciones del Estado provistas desde esta perspectiva, donde en muchos casos es presentado como una forma de territorialización para el capital, atendiendo las formas en las cuales opera como mediador institucional del desarrollo geográfico cambiante del capital. Concepción diferenciada de aquellas que definen al estado a partir de los criterios de territorialidad y soberanía, como “container” de procesos políticos, económicos y culturales, o como locus de comunidad e identidad colectiva presentes en los dos primeros enfoques abordados en este trabajo.

³⁵ - Rodríguez-Pose, A. , Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic change in Western Europe, en *Sociale Geografie*, 90, 1999, Sala-i-Martin, X., "Regional cohesion. Evidence and theories of regional growth and convergence". *European Economic Review*, 40, 1996, G. Tondl, G., Convergence after divergence? Regional growth in Europe. Berlín: Springer, 2002. M. Hemmati, Stakeholder processes for governance and sustainability. Beyond deadlock and conflict, London Earthscan, 2002. - T. O'Riordan and H. Vosey, The political economy of sustainable development, en *Environmental Politics* Vol 6 nro 1, 1997, M. Dunford and G. Kafkas, Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies, London, Belhaven Press, 1992. - A. Amin (ed.), Post-fordism: a reader, Blackwell, Oxford, 1994.

³⁶ - Paul Darel ofrece una interesante interpretación. A su juicio las implicaciones prácticas de los gobiernos subnacionales para la operación de la economía política global no han sido explorados suficientemente en este campo disciplinar. Los estados subnacionales han sido concebidos como poco menos que *filtros locales de procesos globales* con el supuesto de que lo global hace a lo local, sin colocar el interés analítico en abordar los efectos recíprocos locales sobre lo global, siendo que la dinámica global depende cada vez más de prácticas locales.

Neil Brenner ha brindado una de las visiones mas ajustadas de la entidad de estas transformaciones:³⁷ desde su creación los Estados han estado en reestructuración continua, experimentando ajustes y cambios que siguen las pulsaciones del proceso capitalista. La geografía del capitalismo ha ido modificándose y, en cada contexto histórico, las ciudades han jugado un papel de distinta relevancia. De economías centradas en la ciudad (Genova, Venecia, etc.) se pasa a una economía territorial sostenida en mercados integrados y ciudades subordinadas al poder político estadual en regímenes de acumulación de escala nacional, hasta convertirse en piezas de la producción masiva fordista, de la infraestructura urbana de un sistema global compartimentalizado en distintos estados territoriales.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el impulso del modelo denominado fordista-keynesiano vino acompañado de la consolidación de grandes regiones metropolitanas en las que se localizaban las grandes unidades manufactureras. La organización estatal se basaba en jerarquías burocráticas centralizadas que permitían un contexto nacional para la producción y el consumo estandarizado, mientras que se practicaban políticas redistributivas regionales orientadas al crecimiento industrial en el conjunto del territorio.

Esta “configuración estatocéntrica del capitalismo”, basada en relaciones espaciales isomorfas, urbanización y regulación estatal, comenzó a transformarse desde la crisis económica de la primera mitad de la década de 1970. El colapso del modelo fordista estuvo acompañado por formas radicalmente nuevas de organización de la economía política internacional y por la consolidación de un modelo de acumulación flexible acompañado de una nueva división espacial del trabajo tanto a nivel nacional como internacional. Se rompen las formas regulativas nacionales y supranacionales en un contexto de fuerte movimiento internacional de capitales y reorganización del territorio. El capital industrial se “internacionaliza”, el modo de producción gradualmente se convierte en un sistema mundial de producción, de acumulación global en un contexto de sistemas regulativos nacionales, identidades y estructuras territoriales altamente fragmentados. Internacionalización que limita la relativa autonomía de los estados y los patrones de desarrollo nacional, quebrándose los consensos fordistas. Emergencia de nuevos sectores líderes a escala global en un contexto de sistemas institucionales y espaciales desregulados. Así, progresivamente se va modificando la relación entre ciudades y estado territorial, desembocando en nuevas geografías de urbanización y mecanismos de acumulación de capital que no necesariamente coinciden con los perfiles de poder del estado territorial. Grandes regiones industriales reordenan su actividad configurándose como ciudades financieras insertas en una red transnacional que conecta las finanzas internacionales, de este modo, las regiones metropolitanas pasan a formar parte de una estrategia que asigna a la ciudad un papel clave para la competitividad económica nacional.

³⁷ - Neil Brenner, Globalisation as reterritorialisation: the re-escalng of urban governance in the European Union, *Urban Studies* 36, 1999

Desde el punto de vista geográfico, una de las mayores consecuencias de la globalización fue despojar de centralidad a la escala nacional de acumulación, urbanización y regulación estatal en favor de configuraciones territoriales subnacionales y supranacionales.³⁸ Constituye una redefinición de la escala en que se realiza la dinámica del capital y un nuevo diseño territorial; lo que se ha denominado “*glocalización*”, un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial, (una geografía local del capital). Proceso de deterritorialización y reterritorialización que ha afectado las relaciones entre ciudades y estados como modos interrelacionados de organización socio-económica, política y geográfica (donde ambos son esenciales como formas de territorialización del capital). En suma, reestructuración del proceso de acumulación, nuevos espacios de producción y consumo y nuevas políticas espaciales emergen de la interface local/global. Procesos que en conjunto llevan a una redefinición del lugar de la localidad, la que pasa a ser un espacio de regulación y organización institucional cada vez más desconectado de las matrices territoriales del sistema interestatal y sustentado en una nueva retórica acerca de lo local.³⁹

³⁸ - Cuestión ampliamente abordada por la literatura de la *Nueva Geografía Económica* y de los *Estudios Urbanos*. En el primer caso principalmente a partir de la atención a la forma en que la geografía permite explicar la concentración espacial de las actividades económicas; de la incorporación de la variable localización en las explicaciones de los flujos comerciales y financieros; del abordaje de la dimensión espacial de las actividades económicas y de la influencia de las políticas territoriales sobre el desarrollo, como así también del impacto ambiental o urbanístico de las actividades económicas. En el caso de los Estudios Urbanos –Nuevos Estudios Urbanos–, partiendo de la reubicación de los fenómenos urbanos en el análisis de las estructuras globales del capitalismo y del ascenso de nuevas tecnologías de comunicación y de los intentos de construcción teórica sobre la ciudad. Ha dado lugar por lo menos a dos grandes aproximaciones: un enfoque global que jerarquiza la relación entre fuerzas macroeconómicas y los resultados urbanos, que examina el sistema internacional de ciudades y el lugar que ocupan dentro de la red planetaria, en el cual el desarrollo desigual y las diferencias territoriales ocupan un espacio analítico importante en términos de ganadores y perdedores. Y una aproximación adentro - afuera, que atiende a las particularidades de cada lugar específico, partiendo del presupuesto de que los territorios no son separables de los actores que los animan, porque de ello también depende como se posiciona cada ciudad frente a las circunstancias globales. Sobre este tema ver Saskia Sassen, *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*, en *Eure (Santiago)* Vol 24, Nro 71, 1998, Paul Krugman, *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Antonio Bosch Editor, 1995 y Arturo Ranfía González, *De los modelos de crecimiento desequilibrado a la Nueva Geografía Económica. Elementos para entender la lógica moderna del desarrollo* (mimeo).

³⁹ - Erik Swyngedouw, *The heart of the palce: The resurrection of locality in an age of hyperspace*, en *Gegrafiska Annaler*, 71 B, Nro 1, 1989. Nueva retórica de lo local que expresa una preocupación discursiva por la fragmentación, la diferenciación y la singularidad que está asociada a las dinámicas contradictorias de movilidad internacional de capitales en la cual los distintos espacios compiten para asegurarse un nicho de desarrollo. El lenguaje postmodernista y postestructuralista de la fragmentación y la diferencia (Jameson), la equiparación de espacio y poder (Foucault), la priorización del espacio sobre el tiempo en la geografía postmoderna (Soja) y la

El mismo fenómeno ha llevado a reformulaciones en el campo de la *teoría del desarrollo* y dentro de ella a los capítulos correspondientes a la ecuación territorio-desarrollo local. Durante décadas desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en la esfera nacional, consecuente con las relaciones enraizadas en una modernidad que concentra e identifica a la dimensión espacial en la figura del Estado Nación, en torno del cual se definen fronteras, líneas de diferenciación entre lo interno y lo externo, lo propio y lo ajeno.⁴⁰ Desde el momento en que surgió como rama específica de la ciencia económica, la teoría del desarrollo fue objeto de grandes debates que gravitaron en sucesivas redefiniciones de contenidos y alcances. Comenzó identificando crecimiento y desarrollo para luego ir integrando dimensiones sociales, institucionales y ambientales. De todos modos a lo largo de todo este trayecto el lugar de “lo local” era poco relevante porque predominaba una visión más centralizada del desarrollo.

Aquellas relaciones y estos enfoques se modifican sustancialmente en un escenario que parece poner fin a patrones identificados con la modernidad, revalorizando las escalas geográficas supranacionales y subnacionales como ámbitos específicos de interacciones

sociales, procesos políticos y de relaciones de poder. Paralelamente, los mapas cognitivos y esquemas interpretativos se amplían, adecuándose a una diversidad de unidades -nacionales, supranacionales, y subnacionales- y conduciendo a inevitables resignificaciones del concepto de desarrollo cuyos lineamientos se abren a nuevas controversias

Resultado de todo esto ha sido el surgimiento de una cada vez más extendida *perspectiva endógena* que se propone plantear cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo. Ella pondera el rol que asumen los actores locales, el tipo de interacciones que éstos llevan a cabo y las características del entorno

reemergencia del discurso local en la construcción de significados y conocimiento (Cooke) en conjunto contribuyeron a la resurrección de las localidades en el discurso académico y en la praxis política. Minaron las percepciones aceptadas sobre la organización socio-espacial y político-económica, rompiendo con las interpretaciones universalistas de la organización y cambio socio-espacial.

⁴⁰ - Espacio y territorio son conceptos ambos que requieren una aclaración conceptual. Albuquerque, por ejemplo, diferencia entre espacio y territorio desde la perspectiva del desarrollo local y regional al argumentar que “el espacio como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades o la polarización del crecimiento. El territorio, en cambio, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. Desde otra perspectiva, más cercana a los cambios en la conceptualización de la idea de frontera, límites y demarcaciones territoriales ver los trabajos de John Herz, *The territorial state revisited. Reflections on the future of nation state*, en *Polito* 1, Fall 1968, F. Lattimore, *Studies in frontier history* y F. Kratochwil, *Of systems, boundaries and territoriality*, en *World Politics* 34, October 1986.

de actuación, como componentes estratégicos fundamentales del mismo. Aquellos que valorizan las virtualidades de este fenómeno orientan sus análisis e investigaciones hacia los procesos locales y regionales rescatando la amplia y singular relación entre las características de cada ámbito subnacional -en especial las ciudades medias y grandes y las redes de ciudades de menor dimensión- y los procesos más agregados de desarrollo y presumen que las dinámicas de crecimiento y acumulación de capital han bajado de escala. Cercanos a estas visiones son los estudios sobre los distritos industriales marshallianos, clusters, millieu innovadores y sistemas productivos locales que, ponen énfasis en una orientación “abajo-arriba”, en reemplazo del enfoque arriba-abajo propio de las estrategias centralizadas.

La visión del desarrollo endógeno señala la necesidad de delinear una política de creación de recursos específicos en el nivel territorial. Las “proximidades”, no solo geográficas sino también políticas, institucionales, organizacionales, son las que dan lugar a dinámicas específicas determinantes de la capacidad de las localidades y regiones para dirigir su propio desarrollo. Esto supone un cambio de perspectiva desde una visión funcional del territorio hacia una visión territorial de cada lugar, desde una visión del desarrollo como proceso inducido solo por factores exógenos (capital, inversión, infraestructura, tecnología), adaptados a cada realidad, hacia una visión del desarrollo como conjunto de capacidades ligadas a la calidad de los recursos humanos y a la capacidad organizativa y factores exógenos, que tornen dinámicas las potencialidades de cada sociedad local. Política de desarrollo local que requiere la integración de visiones e intereses, así, el territorio no es visto solo como lugar de identidad sino también como construcción política no exenta de conflictos y realidades de poder. Advierte que el desarrollo no es un fenómeno de carácter local sino un proceso complejo que requiere una nueva geografía de responsabilidades públicas, de un estado activo en todas sus escalas (nacional, provincial, local), de la conformación de redes de ciudades y de la compensación y equilibrio entre ciudades y regiones ya que el contexto general no afecta a todos los territorios de la misma manera.⁴¹

En otra línea de indagación se ubican las consideraciones sobre la forma en que la globalización ha transformado el “gobierno” de las economías, los lugares desde donde se ejercita y su influencia en las *capacidades regulatorias* de los estados nacionales. En esta materia no hay unidad de criterio: para algunos analistas el Estado ha perdido capacidades y su propia centralidad está severamente amenazada; mientras que otros entienden que se está en presencia de una redefinición de la escala de su desenvolvimiento. Volviendo a la interpretación de Brenner, podría decirse que la desnacionalización de la economía y la consiguiente reconfiguración de las jerarquías urbanas no eliminan el rol del estado como forma de territorialización de capital, sino que lo que produce es una *desnacionalización* de su estructura, privilegiando los niveles de regulación y de circulación de capital subnacionales y supranacionales.

⁴¹ - Oscar Madoery, La primera generación de políticas locales de desarrollo en la Argentina: contexto, características y desafíos, Centro de Estudios del Desarrollo y territorio, Universidad de San Martín, 2003.

La creciente importancia de ciudades y regiones como nivel de articulación de intereses ha estimulado el estudio de las formas y mecanismos de regulación territorial, entendida ésta en términos de la estructuración de actores, grupos e instituciones. El rol creciente de la política en la regulación local -no tanto en el sentido tradicional de dominio, sino de movilización de grupos e intereses para la definición de proyectos colectivos- nos introduce, conforme la visión de P. Le Gales, en el capítulo de la denominada “*urban governance*”, práctica que incluye tanto la organización y gestión del territorio urbano y la provisión de servicios, como la movilización de intereses orientados al logro de objetivos comunes y discursos definidos colectivamente en el nivel local.⁴²

Cuando el acento se coloca en cuestiones que hacen a la *Gobernanza urbana y territorial* lo que se privilegia es la cuestión del “gobierno” de los sistemas urbanos y metropolitanos al considerar que la gobernanza representa una forma de acción o modalidad *de regulación territorializada*. Se parte de la idea del involucramiento del conjunto de la sociedad en la gestión local a través de la apertura hacia la toma de decisiones del mayor número posible de actores – provenientes de las tres esferas: mercado, estado y sociedad civil- y del requerimiento de negociación, colaboración y formación de consensos.⁴³

⁴² - Algunos analistas encuentran una cierta ambigüedad y una superposición parcial en la relación entre el concepto de *governance* y el de regulación que merece mayor atención. Lo que la idea de *governance* le añadiría a aquella de regulación es la identificación de principios guía, dirección y objetivos, de actores que tienen la tarea de guiar los procesos y llevarlos a la práctica, dando a la política un lugar relevante. En otros términos, la aplicación práctica de la *governance* implicaría la aparición de nuevas formas de regulación del ámbito local. Sobre este tema ver Luisa Debernardi y Elisa Rosso, *Governance e sistemi urbani*, Carocci Editore, 2007, B. Jessop, *The Regulation Approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and policy changing*, en C. Clay and B. Jessop (eds.), *Special Feature. Local political-economy: regulation and governance*, en *Economy and Society*, Vol 24, Nro 3, 1995; B. Jessop, *Spatial fixes, temporal fixes and spatio-temporal fixes*, Lancaster University, 2004, P. Le Gales, *Regulations and governance in European cities*, en *International Journal of Urban and regional Research*, Vol 22, Nro 3, 1998; M. Lauria, *Reconstructing Urban Regime Theory, regulating urban politics in a global economy*, Louge, London, 1996; P. Healey, *Managing cities. The new urban context*, John Wiley, 1995; A. Pichierri, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna, 2002, G. Stoker and K. Mossberger, *The evolution of Urban Regime Theory, The challenge of conceptualization*, en *Urban Affairs Review*, Vol 36, Nro 6, 2001.

⁴³ - Los estudios sobre *Urban Governance* se han desarrollado principalmente desde dos perspectivas, una “localista u horizontal” –plasmada en las Teorías de los Regímenes Urbanos- centrada principalmente en la formación y dinámica de las redes políticas y coaliciones de desarrollo del gobierno con actores de la comunidad local; y la “perspectiva intergubernamental o vertical”, centrada en los límites de la capacidad de acción local desde otras unidades de gobierno de ámbitos superiores. Se analiza fundamentalmente el marco político-institucional y administrativo en el que operan los gobiernos locales como estructuras de oportunidad/restricción y la estructura de relaciones centro-periferia.

No es ajena a esta perspectiva la emergencia de una retórica política sobre a la gestión urbana que alienta una serie de prácticas innovativas –estimuladas como modelo de prácticas exitosas- en torno de la cual se ha configurado un nuevo paradigma de gestión urbana orientado hacia los resultados y la eficacia de la acción pública que permita maximizar la competitividad local y la optimización de su inserción internacional. Unidades locales y regionales que actúan cada vez mas como agentes emprendedores (*entrepreneurial agents*) orientados al mejoramiento de las ventajas locales y capacidades productivas de sus jurisdicciones territoriales como nodos competitivos en la economía global, a través de distintas estrategias - siendo los partenariados público-privados, la acción en red, la planificación estratégica y la cooperación entre instituciones sus expresiones mas visibles y estudiadas-.⁴⁴

En el contexto europeo se supone que este nuevo modelo de accionar genera condiciones de crecimiento económico, cohesión social y mayor democracia. Ciertamente no todos los autores advierten la excepcionalidad de los procesos observables en el Viejo Mundo. No siempre resulta fácil distinguir entre aquellos rasgos propios e irrepetibles de los procesos europeos y aquellos que admiten ciertos paralelismos con los contextos latinoamericanos o de otras regiones del planeta y sus correspondientes esquemas de integración. Si bien un conjunto de circunstancias han conducido a una valoración positiva del espacio local y de perspectivas “municipalistas” por parte de quienes encarnan valores de desarrollo, equidad y participación democrática, no está ausente la mirada crítica fundada en la interpretación de que la perspectiva endógena puede encubrir intereses menos virtuosos. Ella no sería sino la variante de un discurso neoliberal que, en definitiva, procura maximizar las posibilidades del mundo de los negocios potenciando la escala local.

4- Enfoques de Integración Regional

En el campo de estudio de los procesos de integración regional se encuentra un espacio muy propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subnacionales.⁴⁵ En una primera etapa, inspiradas en la “novedosa”

⁴⁴ - David Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, en *Geografiska Annaler*, 71 B, Nro 1, 1989, M. Perkmann, *The rise of entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980s*, en *Economy and Society* Vol 28, 1999; H. Lettner, *Cities in the pursuit of economic growth: the local state as entrepreneur*, University of Minesota, 1989, S. Fainstein, *New directions in planning theory*, en *Urban Affairs Review*, Vol 35, Nro 4, March 2000; P. Le Gales, *European cities, social conflicts and governance*, Blackwell, Oxford, 2002, P. Healey, *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*, MacMillan Press, 1994, M. Dunford and R. Hudson, *Decentralised methods of governance and economic development: lessons from Europe*, en P. Gorecki, *Decentralised government and economic performance*, Northern Ireland Economical Council Occasional Paper 7, Belfast, 1996.

⁴⁵ - No es nuestro objetivo aquí hacer una descripción exhaustiva de las distintas teorías y vertientes analíticas de la integración, sino, por el momento, indicar aquellos que en forma directa o indirecta contribuyen al abordaje de la cuestión subnacional.

experiencia europea, las formulaciones teóricas tendieron a tener un alcance general y a concentrar el interés analítico en la comprensión y explicación de los propios procesos de integración – las motivaciones que animan a los estados a entrar en dichos esquemas, las formas que pueden adoptar, las condiciones y prerequisites para que la integración sea posible, los incentivos y restricciones y la arquitectura institucional, etc.-, plasmados en el predominio de perspectivas formales que daban prioridad a la trama organizacional y los patrones de funcionamiento.

En la ponderación de las fuerzas que impulsan y sustentan la integración podía encontrarse una divergencia -con no pocas consecuencias analíticas para nuestro tema de estudio- respecto del lugar adjudicado a los distintos actores: de un lado quienes suponían que tales procesos comportan una construcción de arriba hacia abajo (top-down), gestados y conducidos por los estados (y más específicamente por los Gobiernos centrales), inclinados hacia interpretaciones de base estrictamente intergubernamental; de otro lado quienes suponían la ecuación inversa (bottom-up) y que, en consecuencia, valoraban de distinta forma la incidencia –real o potencial- de los actores privados y de la sociedad civil. En esta etapa inicial ninguno de las dos aproximaciones ofrecía una perspectiva que desagregara al Estado en sus partes componentes.⁴⁶

El *neofuncionalismo* amplió el espectro de análisis al introducir una concepción pluralista de la sociedad, constituida por intereses en competencia que coexisten por medio de arreglos de reglas de juego. Al incorporar el papel de los grupos de interés la integración pasaba a ser conceptualizada como un proceso intrínsecamente político que requería la conciliación de necesidades sociales y el balance de los intereses en conflicto dentro del armazón comunitario, conciliación y balances motivados por la búsqueda de ganancias particulares y respaldados en percepciones separadas de intereses que animan las a los diversos componentes sociales.

Si bien acepta que los procesos de integración están conducidos por imperativos tecnocráticos y que las elites gubernamentales son las responsables del rumbo, alcance y velocidad de la misma -en definitiva, de los resultados finales-, consideran como importantes agentes facilitadores de la cooperación a aquellas elites más abiertas y flexibles, a los grupos transnacionales, a políticos y grupos de interés particulares; todo bajo el presupuesto de que las actitudes orientadas en una dirección supranacional y el involucramiento de los grupos en las instituciones comunitarias producirían un cambio de expectativas y de cálculos en los actores participantes.

⁴⁶ - Tratándose de la gestión externa subnacional en el marco de procesos de integración regional es importante diferenciarla de las acciones “propriadamente internacionales” orientadas hacia el resto del mundo. En el caso de las constituciones de los estados europeos encontramos tanto divergencias respecto de las facultades otorgadas en esta materia a los poderes regionales/locales, como así también, en muchos casos, una diferenciación explícita entre ambas esferas de actuación y, consecuentemente, en los “requerimientos y potestades” y canales de referencia para poder ser llevadas a cabo.

Evaluado desde el punto de vista de la consideración de los actores subnacionales, el neofuncionalismo permite entender cómo se posicionan en la dinámica de la integración. En la medida en que ésta es fruto de decisiones exclusivas de los Estado nacionales, las relaciones políticas tienen un sello asociado a un sistema decisorio en el cual las estructuras subnacionales quedan excluidas. Esta carencia de canales de participación directa constituye un estímulo para la búsqueda de influencia en el campo de las decisiones, sea por la vía de la utilización de los canales formales a nivel nacional o alentado la creación de mecanismos informales a través de los cuales vehicular sus intereses.⁴⁷

Desde mediados de los años 70 la propia dinámica de la integración europea -con sus marchas y contramarchas, fases de predominio de tendencias intergubernamentalistas y/o supranacionales y evolución institucional (particularmente a partir de los tratados de Maastricht y el Acta Unica Europea)- sumadas a las transformaciones asociadas a una creciente interdependencia y globalización y cambios en la estructura mundial de poder, estimularon una progresiva y profunda revisión metodológica, el ajuste de los esquemas teóricos existentes y la búsqueda de nuevas formulaciones conceptuales. De este modo fue modificándose la forma de abordar y definir la naturaleza del proceso de integración y el carácter de la “entidad europea”, la ponderación de la intervención de los distintos actores en dicho espacio y la articulación de las variables domésticas e internacionales. Surgen nuevos enfoques y categorías analíticas que se mostrarán más aptos para la comprensión de distintos aspectos vinculados con la gestión internacional de unidades subnacionales y de la vertebración de los actores subnacionales con los Estados y las instituciones comunitarias.

Aún desde el *enfoque Intergubernamental* el Estado aparece cada vez más como un agregado de intereses políticos, económicos y sociales que condiciona sus políticas y desempeños externos –sin por ello presuponer una pérdida de centralidad de los mismos en los asuntos europeos-. Ya Hellen Wallace había llamado la atención sobre la importancia de las distintas tradiciones administrativas y objetivos políticos de los estados miembros en la formulación de posiciones nacionales sobre temas comunitarios - como así también de la cualidad moral de los líderes, su rol constitucional, el peso de los diversos Ministerios y sus “grupos de clientes”-, variaciones que producían modificaciones en la coherencia de las posiciones nacionales al nivel europeo. Con posterioridad la discusión mas significativa sobre la vinculación entre política interna y el decisión-making comunitario fue introducida por Simon Bulmer en 1983, al estudiar las fuentes domésticas de las posiciones negociadoras nacionales –influidas por los niveles de consenso y oposición domésticos, dependiendo de las culturas políticas, de la entidad y actitud de los grupos de interés, de cuerpos parlamentarios, partidos políticos y gobiernos

⁴⁷ - M. Passini Mariano y K. Pasquariello Mariano, *As teorías de integração regional e os Estados Subnacionais*, en *Revista Impulso*, Nro 31 (2003).

subnacionales.⁴⁸ Esta evolución del intergubernamentalismo hacia la contemplación de la política interna fue profundizado por el Intergubernamentalismo liberal de Moravcsik.

Los estudios que comienzan a tomar como punto de partida al espacio europeo entendido como un *Sistema Político sui generis*, empiezan a focalizar la atención en las características internas de su funcionamiento, el policy-making, la política europea, las prácticas de los diversos actores y niveles de autoridad y los resultados políticos.⁴⁹ Desde esta perspectiva, la Union se comporta como un sistema político que cuenta con una estructura institucional, un sistema normativo y regulador y habilita con su autoridad a un conjunto de valores al interior de la misma. Aún careciendo de las características tradicionales de un Estado -con instituciones formales de gobierno y soberanía exclusiva- es una entidad con capacidad de *gobernanza* – esto es, de resolución de problemas en la esfera pública-. La complejidad de este sistema no solo se debe a la multiplicidad de niveles decisionales verticales (Union Europea, estados, unidades subnacionales), sino también al hecho de que la distribución de competencias entre esos niveles es difusa.⁵⁰ Las

⁴⁸ - Hellen Wallace, *National governments and the European Communities*, Chatam House/PEO, 1973 y H. Wallace, C.Wallace and C. Web,(eds), *Policy making in the European Community*, London, 1977, M. Edberg, *The Fourth level of government: on the standardization of public policy within international regions*, en *Scandinavian Political Studies*, vol 3, 1980, Simon Bulmer, *Domestic politics and european community policy-making*, en *Journal of Common Market Studies*, vol 21, 1983, F. Scharpf, *The join decision trap: lessons from German Federalism and European integration*, en *Public Administration*, vol 68, Autumn, 1988, A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1992, J. Caporaso, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern” *Journal of Common Market Studies* 34, 1, 1996.

⁴⁹ - Cambio en el nivel de análisis que ocasionó un fuerte y fructífero debate acerca de la utilidad de la perspectiva disciplinaria de las Relaciones Internacionales para dar cuenta de esas dimensiones y aquellos que sostenían la pertinencia los Estudios Comparados. James Caporaso (ed.), *The elusive state: international and comparative perspectives*, London, Sage, 1989, Peter Evans, *Building an integrative approach to international and domestic politics*, en H. Jacobson and R. Putnam (eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*, University of California Press, 1993; Hix, Simon, “The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics” *West European Politics* 17(1), 1994, A Hurrell and A. Menon, *Politics like any other?. Comparative politics, International Relations and the study of European Union*, en *West European Politics*, Vol 19, Nro 2, 1996; T. Risse-Kappen, Thomas, *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, *Journal of Common Market Studies* 34,1, 1996, A. Sbragia, *Europolitics. Institutions and Policy making in the new European community*, Washington, The Brooking Institution, 1992. Sonia Lucarelli, *La Polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, 2003.

⁵⁰ - Sonia Lucarelli, *La Polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, 2003. La capacidad de governance no estaría basada en un núcleo fuerte y claramente definido de instituciones colocadas en un territorio, sino a través de procesos y actividades políticas que emanan de la integración entre diversos sujetos y a distintos niveles.

características propias de la soberanía westfaliana (capacidad extractiva, de redistribución, regulación, de control sobre un territorio y población) está atribuida a los diversos segmentos – nacional, supranacional y subnacional-, protagonistas que actúan no solo a través de reglas de interacción e instituciones formales, sino también mediante normas y procedimientos informales generalmente aceptados.

Inicialmente el enfoque de *Governance* fue desarrollado por Gary Marks a partir del estudio de la Política Regional Comunitaria y las consecuentes innovaciones políticas y administrativas que incrementaron las relaciones directas entre la Comisión y los gobiernos regionales y de la creciente movilización subnacional ante Bruselas.⁵¹ Fue profundizado en años posteriores por Hooghe, Hooghe y Marks, Jachtenfuchs, Kohler –Koch, Schapf entre tantos otros, quienes procuraron ofrecer una alternativa analítica a los enfoques intergubernamentalistas centrados en el Estado, partiendo del rechazo de la premisa según la cual el proceso comunitario está primariamente determinado por los poderes ejecutivos nacionales. Este enfoque ha dado lugar al desarrollo de una vasta literatura que entiende y aborda el cuerpo comunitario como un Sistema de Múltiples Niveles (Multi level governance), como un Sistema en Red (network governance), o como un Sistema de Regulación, en base a los cuales se articula un proceso de Europeización con efectos múltiples y heterogéneos para el conjunto de los actores involucrados. Por otra parte, la preocupación por la gobernanza llevó a profundizar el papel de las instituciones europeas tanto en aspectos jurídicos como en las estructuras políticas y en las motivaciones de los actores, lo cual alentó el desarrollo de perspectivas *Neo Institucionalitas* –con distintas vertientes analíticas-, en las que sobresalen autores como Simon Bulmer, Wayne Sandholtz y Domenico Majone.⁵²

Quienes se inscriben en la perspectiva de *Multi Level Governance*, entienden que la Unión es el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles –supranacional, nacional, subnacional-. diluyéndose de este modo la separación entre política doméstica y política internacional y produciéndose una dispersión de autoridad -que implica que ninguno de ellos centraliza la

⁵¹ - Un incentivo para la profundización de estos estudios fue que en febrero de 2000 el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, planteó el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea (White Paper on Governance) como una de las metas más importantes y estratégicas durante su mandato: la necesidad de avanzar hacia una mayor transparencia, efectividad, integración, equidad y responsabilidad de la Unión y de mejorar la legitimidad democrática a través de la potenciación del involucramiento y participación de los actores locales y regionales en el policy-making comunitario. Una “nueva y más democrática forma de partenariado entre los distintos niveles de gobernanza en Europa es una respuesta a la ampliación, lo que obliga a repensar las relaciones entre las instituciones europeas y los distintos niveles de gobierno”.

⁵² - S. Bulmer, *The governance of the European Union: a New Institutional approach*, en *Journal of Public Policy*, Vol 13, Nro 4; Wayne Sandholtz and Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998; Domenico Majone, *The European Community between Social Policy and Social Regulation*, en *Journal of Common Market Studies*, Vol 31, Nro 2, 1993.

autoridad y el poder pero aumentando los requerimientos de coordinación-. De esta forma el proceso de integración pasa a ser analizado como una entidad política en la que las competencias de decisión making y la capacidad de influencia en la elaboración de políticas es compartida entre diversos niveles de responsabilidad. A partir de ésto la posibilidad de las autoridades centrales de ejercer un control unilateral sobre las políticas no solo se ve limitado sino que varía a lo largo del tiempo y de las distintas áreas temáticas. Actores y escenarios no están ordenados jerárquicamente como sucedía en las relaciones intergubernamentales tradicionales, en su lugar se presentan diseños institucionales no jerárquicos y a arenas políticas interconectadas más que autocentradas. Estilos decisorios que habilitan múltiples canales de acceso en las distintas fases del proceso: puede corresponder a la fase ascendente de formulación de políticas; a la fase descendente de implementación o manifestarse por fuera de los marcos institucionales formales.⁵³

Por otra parte esta evolución conceptual alentó revisiones en la definición tradicional de la política europea como una arena de política exterior –y, por ende, localizada entre las prerrogativas de los estados centrales-. Los cambios operados en la forma de governance han llevado a plantear que la política europea no debe ser analizada como política exterior, sino como política interna de una “euro – polity”. Mirado desde la perspectiva de las unidades subnacionales, se procura el acceso a la toma de decisiones en aquellas áreas que afectan sus competencias y responsabilidades, aún cuando estas caigan en el ámbito de las instituciones europeas. Vale decir: actuar a nivel europeo como parte del ejercicio de sus competencias internas.

La perspectiva de *Network Governance* fue desarrollada como un modelo de intermediación de grupos de interés en la política doméstica. Es una respuesta a la insuficiencia de otros enfoques para dar cuenta de las variaciones en las

⁵³ - Hemos realizado una descripción muy resumida del enfoque, a los fines de identificar sus orientaciones generales. Para una profundización ver: Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage Publications, 1996. Beate Kohler-Koch, *European networks and ideas: changing national policies?*, EIOP vol 6,6, 2002, Marcus Jachtenfuchs, *The governance approach to European Integration*, en *Journal of Common Market Studies*, vol 39, Nro 2, june 2001, Dehousse, Renaud, *Integration vs. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community*, en *Journal of Common Market Studies* 30, 1992, Lisbeth Hooghe and Gary Marks, *Multi-level governance and european integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Cornell University Press, 1998, Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage Publications, 1996. W. Sandholtz, and A. Stone Sweet, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998. Arthur Benz and Burkard Eberlein, *Regions in european governance: the logic of multi level interaction*, European University Institute, Working Paper RSC Nro 98/31, september 1998, W. Sandholtz, and A. Stone Sweet, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998. J. Loughlin, *Subnational democracy in the European Union*, Oxford University Press, 2001.

relaciones entre el gobierno y los grupos de interés en distintos sectores de políticas. Se reconoce que el policy making comunitario es complejo, con variaciones por sectores y a lo largo del tiempo y que el proceso político no está configurado únicamente en función de lo que ocurre dentro del esquema institucional formal de la UE, sino también a través de un conjunto de *redes políticas* más o menos estructuradas en función del sector de intervención.⁵⁴

La “metáfora de redes políticas” resulta especialmente adaptada al proceso de toma de decisiones comunitario, caracterizado como el resultado de una combinación de procedimientos formales e informales de mediación, tanto entre agentes públicos como entre éstos y representantes de intereses privados. Debido a su estructura policéntrica, sin un liderazgo político claro y en ausencia de instituciones que funcionen como instrumentos de agregación de intereses -similares a los partidos políticos en el plano nacional-, se entiende que la gobernanza europea no puede ser resultado de decisiones autoritativas sino de acuerdos consensuados. De este modo, la Unión es analizada como un sistema de negociación orientado hacia estrategias de solución de problemas, un sistema de network governance que coordina una multiplicidad de actores –públicos y privados- aproximando intereses diversos. El policy making comunitario se mueve desde las negociaciones nacionales entre actores dotados de responsabilidad territorial dada, hacia negociaciones en arenas transnacionales.⁵⁵ Aquí, lo fundamental no serían tanto las estrategias como los conceptos centrales en torno de los cuales convergen las expectativas de actores de distinta naturaleza. La estructura de redes es fundamental para la transferencia de ideas, prácticas y experiencias que pueden derivar en procesos de cambio de las expectativas e intereses de los actores involucrados, convirtiéndose en especialmente importantes para la formulación e implementación de las políticas europeas y su difusión a lo largo de la Unión.⁵⁶

⁵⁴ - Conceptualmente la idea de red hace referencia a esquemas abiertos, horizontales, flexibles y fluidos que facilitan el trabajo conjunto en proyectos definidos en torno a problemas específicos. El espíritu que guía la construcción de este tipo de espacios es el de generar un entramado conjunto a fin de determinar una manera de interpretar la realidad inmediata, compuesta por ciertos objetivos comunes (generalmente vinculados a problemáticas y visiones complementarias o compartidas), de constituir un frente propositivo vinculado a la coordinación y armonización de posiciones respecto a un tema, y resolutivo cuando se trata de generar soluciones compartidas a problemas comunes. Las acciones que se promueven suelen basarse en el intercambio de experiencias e ideas para dar respuesta a una agenda emergente que de alguna manera los condiciona.

⁵⁵ - F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004

⁵⁶ - I. Elander, *Partnerships and urban governance*, en *International Journal of Social Sciences*, 54 (172), 2002. Referidos a perspectivas y experiencias latinoamericanas ver Carlos Nahuel Oddone, *La Red de Mercociudades: Globalización, Integración regional y desarrollo local*, Instituto de Iberoamerica y el Mediterraneo, Valencia, 2008, Marcela Petrantonio, *espacios de participación de las ciudades en el escenario global*, Estudio de Cooperación Internacional y desarrollo territorial, CFI, Argentina s/f, María del Huerto Romero, *Aportes de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-*

A partir de la constatación de que los sistemas políticos nacionales son penetrados por la dinámica supranacional, -tendencia facilitada por la creciente extensión de competencias atribuidas desde los estados miembros a la Unión-, en la literatura sobre integración regional comenzó a hablarse de un *proceso de europeización* cuyas consecuencias tangibles e intangibles requerían un estudio pormenorizado. Si bien la idea de que los sistemas políticos son susceptibles de influencias internacionales no es nueva, la pregunta acerca de si la existencia de políticas definidas a escala supranacional tiene efectos sobre la política doméstica, el análisis de los procesos a través de los cuales esto ocurre y de su impacto introducen elementos cualitativamente diferentes.⁵⁷

La definición de Ladrech capta la esencia del proceso: “an incremental process re-orientating the direction and shape of politics to the degree that EC political an economic dynamic become part of the organizational logic of nacional

América Latina a la cooperación territorial en América Latina, Colección de Estudios de Investigación Nro 1, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AI s/f; Victor Godínez, Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia Europa-América Latina, Colección de Estudios de Investigación Nro 2, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AI s/f; AA.VV, La mirada local. Los desafíos de la integración en el MERCOSUR, Mercocidades/Intendencia de Tandil, Argentina, 2008.

⁵⁷ - Como oportunamente señala Francesc Morata, el concepto de europeización de políticas es distinto de los de convergencia, armonización, integración y formación de políticas. Constituye un proceso de distinta naturaleza que requiere un marco de estudio diferenciado. Aquí la influencia del contexto supranacional sobre la política doméstica es entendida como una *parte integral del policy making domestico* y no como “presión” externa. La originalidad del enfoque radica en que las instituciones supranacionales dejan de ser la variable dependiente y la política doméstica pasa a asumir ese rol. Francesc Morata, *Governanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004. Para una aclaración conceptual ver L. Mjoset, *The historical meanings of europeanisation*, Oslo, Arena Working Papers, 1997 y Sergio Fabbrini, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, en et.al, *L'europeizzazione dell'Italia*, Laterza, 2003. Otros referentes de este enfoque, en sus distintas vertientes analíticas, son J Mény, Yves, Pierre Müller y Jean-Louis Quermonne, *Adjusting to Europe*, Routledge; Londres, 1996, Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Cornell University Press, 1998, Hanf, K. Y D. Soetendorp, *Adapting to Euroean Integration*, Longman, Londres, 1998; A.Héritier, *Policy-making and diversity in Europe: escaping deadlock*, Cambridge University Press, 1999, Tanja A. Börzel and Thomas Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, en *European Integration online Papers* Vol. 4 N° 15, 2000, A. Héritier, A y otros, *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy-making*, Lanham, Md., Rowman&Littlefield, 2001, Christoph Knill, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press, 2001, K. Featherstone and Claudio Radaelli, *The politics of europeanisation*, Oxford University Press, 2003, Sergio Fabbrini, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, en et.al, *L'europeizzazione dell'Italia*, Laterza, 2003.

politics and policy-making”.⁵⁸ La europeización es un proceso complejo que puede obrar tanto sobre la estructura política doméstica de los estados como sobre las orientaciones de las políticas públicas. En el primer caso, se manifiesta a través del tejido institucional (por ejemplo, favoreciendo cambios en las funciones, balances y relaciones mutuas entre parlamentos, ejecutivos, etc.), de la estructura de la administración pública (a través de modificaciones en las prácticas y procedimientos, por ejemplo por la vía de la extensión de “las mejores prácticas”), de las relaciones intergubernamentales (entre los distintos niveles de gobierno), del sistema legal (efectos de la actuación de la Corte Europea de Justicia), de las modalidades de representación (impacto en las agendas, orientaciones y funcionamiento de los partidos políticos y grupos de interés); de las configuraciones cognitivas y normativas (en los valores, normas, discursos y estructuras de significados prevaletentes); en el segundo caso, a través de transformaciones en la definición de políticas públicas (respecto de orientaciones, prioridades y agenda), que no necesariamente se producen de forma homogénea entre los países, niveles de gobierno, áreas temáticas y sectores.⁵⁹ Respecto de los procesos a través de los cuales la integración penetra los entramados domésticos, la literatura identifica por lo menos tres vías: por el establecimiento de presiones de adaptación (por ejemplo a través de las directivas comunitarias), por el cambio de los incentivos de los actores domésticos y por medio de la difusión de ideas y del aprendizaje.

Si bien no existe consenso entre los estudiosos respecto de la ponderación de las vías a través de las cuales se produce dicha influencia, del nivel y áreas de impacto, ni acerca de si la europeización potencia convergencias o divergencias en el espacio europeo –entre países, regiones o sectores-, es evidente la relevancia de este enfoque para comprender la complejidad de la dinámica de los procesos de integración, así como para abordar con profundidad analítica las motivaciones, manifestaciones y dilemas de la acción internacional de los actores subnacionales y lo que Europa representa para ellos. A diferencia de aquellos marcos conceptuales centrados en explorar la dimensión extra-estatal de la participación subnacional en Europa, particularmente en relación a los procesos decisorios, el enfoque de europeización permite considerar con más detalle el contexto intra-estatal y los condicionantes de distinta naturaleza a los que se intenta dar respuesta a través de dicha movilización.

Los interrogantes que derivan de esta temática sugieren algunas líneas de investigación pendientes: ¿en qué medida el compromiso subnacional en los procesos de integración afecta la forma o naturaleza de las políticas generadas en espacios integrados?; ¿las diferencias significativas generadas por el

⁵⁸ - Citado por Kevin Featherstone and Claudio Radaelli, *The politics of europeanisation*, Oxford University Press, 2003.

⁵⁹- La confluencia de este tipo de registros permiten vislumbrar la complejidad de los procesos de integración como un compuesto de variables internacionales y domésticas, de impulsos múltiples y en competencia, con motivaciones mixtas orientadas en distintas direcciones y velocidades variables, sin certezas ni determinismos sobre los resultados en la medida que no son conducidos por dinámicas únicas y tampoco orientados en una dirección clara ni hacia resultados específicos.

involucramiento subnacional surgen primariamente de lo que estos actores hacen en el campo de la política europea o su gravitación es mas exitosa en la fase de preparación interna de las políticas europeas, en la arena intra-estatal de sus respectivos estados?. Algunos estudios comienzan a insinuar que los principales cambios en la gobernanza que han tenido lugar con el involucramiento subnacional en la política europea son primariamente internos, enraizados en el cambio en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Las motivaciones de quienes analizan estos fenómenos desde otras experiencias integradoras, particularmente en el caso latinoamericano, no son solo especulativas. Aun admitiendo la diferencia en el nivel de desarrollo – institucional y de otro tipo- entre los procesos de integración, los fenómenos y dilemas individualizados por estos estudios tienen un valor universal, que mas tarde o mas temprano pueden resultar valiosos para esas otras experiencias en las cuales ,por lo demás, ya están presentes interrogantes sobre el alcance de lo subnacional.

Referencias bibliográficas

- Beate Kohler-Koch, European networks and ideas: changing national policies?, EIOF vol 6,6, 2002
- Arthur Benz and Burkard Eberlein, Regions in european governance: the logic of multi level interaction, European University Institute, Working Paper RSC, Nro 98/31, september 1998
- Boldrin, M. & F. Canova (2001). "Inequality and convergence in Europe's Burkard Eberlein and Dieter Kerwer, Theorizing the new modes of European Union Governance, en European Integration online Papers, vol 6 (2002) Nro 5
- Caterina García i Segura, La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales, Papers, Nro 41, 1993,
- CARI, Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, CARI-PNUD, 2008
- Duchacek, I. D, The territorial dimension of politics, within, among and across Nation, Boulder, Westview, 1986,
- Duchacek, I.D. and Stevenson, Garth. Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments. New York and London: Greenwood Press. 1988.
- Francesc Morata, Governanza multinivel en la Unión Europea, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004
- Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2000
- Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables, The spatial economy: cities, regions and international trade. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.
- Hix, Simon, "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics" *West European Politics* 17(1), 1994
- Hocking, Brian. Localizing Foreign Policy. Non Central Governments and Multilayered Diplomacy. 1993

- Hopkins, R. y Mansbach, R, Structure and process in international politics, New York, Harper & Row Publishers, 1973.
- J. Frieden and L. Martin, International Political Economy: the state of a subdiscipline, Paper preparado para el encuentro "International Political Economy, the state of the discipline organizado por la Universidad de Harvard el 1 y 2 de diciembre de 2000.
- John Kincaid, Foreign relations of subnational units. Constituent diplomacy in federal systems (disponible en www.federalism2005.be/home.attachment)
- Kevin Featherstone and Claudio Radaelli, The politics of europeanisation, Oxford University Press, 2003
- Lucio Levi, Il pensiero federalista, Laterza, 2002
- Lisbeth Hooghe and Gary Marks, Multi-level governance and european integration, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001
- Mansbach, R. W, Fergunson, Y.H y Lampert, D. E., The web of world politic. Non state actors in the global system, Englewood Clifs, Prentice Hall, 1976,
- Marco Mascia, La società civile nell' Unione Europea. Nuevo horizonte democrático, Marsilio Idee d'Europa, 2004
- Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, Transforming Europe. Europeanization and domestic change, Cornell University Press, 1998
- Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage Publications, 1996.
- Michelmann H. y Soldatos, P.(eds.), Federalism in International Relations. The rol of subnational units, Oxford, Clarendon Press, 1990,
- Mónica Salomón, Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional, en Revista Papers 41, 1993
- Carlos Nahuel Oddone, La Red de Mercociudades: Globalización, Integración regional y desarrollo local, Instituto de Iberoamerica y el Mediterraneo, Valencia, 2008
- R. Gilpin, Global pol tical economy. Untherstanding the internacional economic order, Princeton University Press,2001
- R. Keohane y Joseph Nye, Poder e Interdependencia. La política internacional en transición, GEL, Bs As. 1988.
- W. Sandholtz, and A. Stone Sweet, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- S. Fabbrini, L'europaizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l' Italia, en et.al, L'europaizzazione dell'Italia, Laterza, 2003.
- T. Conzelmann, Europeanisation of regional development policies? Linking Multi-Level Governance Approach with theories of policy learning and policy change, EIOP 2,4,1998
- T. Risse, M. Green Cowles and J. Caporaso, Transforming Europe, Ithaca, Cornell University Press, 2001
- T. Vigevani, Wanderley, Luiz , Barreto, Maria Ines e Mariano, Marcelo Passini, A dimensao subnacional e as rela coes internacionais, Sao Pablo, Editora PUC/Editora UNESP/Cedec/FAPESP, 2004
- U. Bullmann, The politics of the third level, en Regional and Federal Studies. An International Journal, vol 6, 2, summer 1996

- A. Amin y N. Thrift (eds.), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford University Press, 1994.
- R. Hudson, "what makes economically successful regions in Europe successful?. Implications for transferring success from West to East, Sussex European Institute, Centre on European Political Economy, SEI Working Paper, Nro 27, 1998
- UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* Vol XXX, Nro 2, 1978
- Sonia Lucarelli, *La Polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, 2003
- David Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, en *Geografiska Annaler*, 71 B, Nro 1, 1989,
- M. Perkmann, *The rise of entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980s*, en *Economy and Society* Vol 28, 1999;
- S. Fainstein, *New directions in planning theory*, en *Urban Affairs Review*, Vol 35, Nro 4, March 2000;
- P. Le Gales, *European cities, social conflicts and governance*, Blackwell, Oxford, 2002,
- Paul Darel, *Rescaling IPE: subnational status and international regulation of Global Political Economy*, en *Review of International Political Economy* 9, nro 3, August 2002
- Geoffrey Underhill, *State, market and global political economy: genealogy of an (Inter.?) discipline*, en *International Affairs* 79 nro 4, 2000,
- S. Fainstein and Campbell (eds.), *Readings in urban theory*, Blackwell, 1996;
- Saskia Sassen, *Cities in a world economy*, Pines Forge Press, California, 1994
- Saskia Sassen, *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*, en *Eure (Santiago)* Vol 24, Nro 71, 1998,
- Paul Krugman, *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Antonio Bosch Editor, 1995
- N. Brenner, *Globalisation as reterritorialisation: the re-escalation of urban governance in the European Union*, *Urban Studies* 36, 1999;
- E. Swyngedouw, *The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace*, en *Geografiska Annaler*, 71B, Nro 1, 1989.
- Gary Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001,
- Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage Publications, 1996.
- W. Sandholtz, and A. Stone Sweet, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Fargion, L. Morlino e S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Mulino Ricerca, 2006
- Marco Giuliani, *Le politiche pubbliche in Italia. La politica europea*, Il Mulino, 2006

- Andre Stemmet, Globalization, integration and fragmentation: forces shaping diplomacy in the new millenium, en Politeia Vol 21, Nro 3, 2002
- L. Debernardi y E. Rosso, Governance e sistema urbani, Carocci Editores,2007.
- Sbragia, Europolitics. Institutions and Policy making in the new European community, Washington, The Brroking Institution, 1992.
- J Mény, Yves, Pierre Müller y Jean-Louis Quermonne, *Adjusting to Europe*, Routledge; Londres,1996,
- Héritier, A y otros, *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy-making*, Lanham, Md., Rowman&Littlefield, 2001