

**Paradiplomacia: la proyección de la actividad internacional en el mundo globalizado.**  
*por David J. Sarquís<sup>1</sup>*

ÍNDICE

1. Fundamentos teóricos para el análisis de la paradiplomacia.	
<i>Introducción</i> .....	2
○ <i>Política exterior y política internacional</i> .....	7
○ <i>La globalización</i> .....	12
○ <i>El papel del Estado en el escenario internacional de la posguerra fría</i> .....	17
○ <i>La posmodernidad</i> .....	21
○ <i>La paradiplomacia</i> .....	24
○ <i>A manera de conclusión</i> .....	32
2. El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la Paradiplomacia en el mundo globalizado.....	34
○ <i>Las relaciones internacionales son algo más que política exterior</i> .....	38
○ <i>Algunas breves precisiones conceptuales</i> .....	41
○ <i>Orígenes del sistema internacional moderno</i> .....	48
○ <i>El sistema westfaliano de estados soberanos</i> .....	53
○ <i>Un efecto contraproducente</i> .....	55
○ <i>La reacción de la política exterior norteamericana</i> .....	56
○ <i>La Paradiplomacia en el mundo actual</i> .....	60
○ <i>El futuro de la paradiplomacia</i> .....	61
Fuentes.....	63

---

<sup>1</sup> Doctor en relaciones internacionales por la FCPyS de la UNAM. Docente investigador de tiempo completo en la Universidad del Mar de Santa María de Huatulco, Oaxaca, México.

## 1. Fundamentos teóricos para el análisis de la paradiplomacia.

*“La práctica diplomática hoy en día no sólo tiene que ver con las transformaciones de las relaciones entre estados, sino que progresivamente también necesita tomar en cuenta la condición cambiante de las relaciones transnacionales en su conjunto.”*

Jan Melissen

### *Introducción*

Prácticamente desde antes del término de la Guerra Fría, la teoría clásica de las relaciones internacionales se encontró de frente con el surgimiento de un desarrollo aparentemente novedoso que ciertamente ha exigido de una reflexión detenida y profunda, dada la enorme cantidad de implicaciones que el fenómeno en cuestión ha tenido para el orden internacional establecido o mejor aún, por la forma como éste refleja los cambios estructurales en el mundo durante la época del deshielo bipolar; un mundo en el que los supuestos básicos de la diplomacia tradicional han cambiado de manera sustancial para tratar de comprender nuevas formas de interacción con el exterior.

El suceso al que se hace referencia ha sido bautizado por los expertos con el sugerente nombre de *paradiplomacia*, lo que sugiere una actividad que se desarrolla en paralelo a la forma tradicional de contacto con el exterior, no siempre en concordancia plena con ella.

El nombre, acuñado por Duchacek y Soldatos<sup>2</sup> según señala Velázquez, ha sido afortunado debido a que, por un lado se refiere al establecimiento de vínculos de diversa índole (económica, cultural, social, legal, etc.) entre agentes socio-políticos pertenecientes a distintas comunidades soberanas, es decir agentes sub-estatales<sup>3</sup>, los cuales buscan promover de manera autónoma sus propios intereses, pero por otro, enfatiza que no lo hacen a través de los conductos formales del Estado (Ministerios de relaciones exteriores y representantes diplomático-consulares, como solían tratarse los asuntos ‘extranjeros’ en el pasado) sino mediante canales que corren paralelos a los de la diplomacia tradicional, en otras palabras, contactos y recursos diplomáticos de esos agentes sub-estatales que, en consecuencia van minando la estructura y el funcionamiento mismo del Estado como actor internacional, es decir, en términos de su manejo otrora monopolístico de los asuntos exteriores.

---

<sup>2</sup> “En la literatura de la teoría de las Relaciones Internacionales, los primeros autores en usar el término *paradiplomacia* fueron Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos en sus obras: *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations* y *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, respectivamente*”. D:\Mis Documentos\Paradiplomacia\La paradiplomacia mexicana las relaciones exteriores de las entidades federativas\_ Relaciones Internacionales (September, 2006).mht

<sup>3</sup> Motivo por el cual, estrictamente hablando no deberían ser considerados como actores de primera instancias en el escenario internacional

En el contexto de una producción académica cada vez más abundante en torno a esta particular y compleja situación característica del escenario mundial actual, Wolff ha expresado con toda claridad la dimensión real que proyecta el problema en el ámbito de las relaciones internacionales contemporáneas:

*“La paradiplomacia es un fenómeno y un tema de estudio relativamente reciente en el ámbito de las relaciones internacionales. Se refiere a algo que podríamos describir como una especie de “capacidad para la política exterior” de entidades sub-nacionales y su participación con independencia de sus estados metropolitanos en la arena internacional, en busca de sus propios y específicos intereses internacionales. Este es un acontecimiento conceptual y prácticamente desafiante; en términos conceptuales porque **la disciplina de las relaciones internacionales normalmente no considera a las entidades sub-nacionales como sujetos de las relaciones internacionales** y en términos prácticos porque el reclamo de los estados respecto de su soberanía frente al exterior, su derecho único a vincularse con otros actores del escenario internacional, en gran medida se ve afectado, quizá incluso fatalmente minado, si es que ahora se ven obligados a compartir esta prerrogativa esencial de su condición estatal.”*

<http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf> (énfasis añadido)

Como es fácil observar, el reto teórico no es banal y por lo tanto requiere de una reflexión detallada. Se trata de hecho de un fenómeno que cuestiona la esencia misma de la concepción clásica de las relaciones internacionales en términos del privilegio inherentemente estatal para formular y ejercer una política exterior e influir, a través del proceso en la construcción de la política internacional.

Para la concepción clásica, las relaciones internacionales son en esencia un fenómeno explícitamente estatal<sup>4</sup>, de conformidad con el que, los estados se conciben como los actores fundamentales del escenario internacional y se representan como entidades monolíticas, homogéneas, racionales y (sobre todo) soberanas, que si bien engloban y sintetizan a una diversidad de agentes y sub-entidades en su interior, en términos internacionales supuestamente actúan de manera unitaria en defensa de un solo y único interés colectivo: el de la nación, representada por su gobierno. Quizá en el pasado cercano, dadas las condiciones creadas por el ambiente de Guerra Fría era más fácil manejar abstracciones como ‘interés nacional’ ‘estado’ o ‘nación’ sin necesidad de mayores precisiones, por lo menos para efectos de su manejo a nivel de opinión pública. Los especialistas del área, con una necesidad más clara de precisión conceptual han tenido que reflexionar con mayor profundidad y detalle sobre el significado de estos términos desde tiempo atrás y saben que las definiciones puntuales siempre han sido difíciles de consensar.

---

<sup>4</sup> Muchos de los críticos originales del nombre “relaciones internacionales” decían que, propiamente hablando deberían llamarse “relaciones inter-estatales” y más aún, “intergubernamentales”. Truyol Serra, por ejemplo señala: “Lo equívoco del adjetivo ‘internacional’ ha sido señalado por bastantes autores, desde que Kant insistió en que el derecho internacional debería denominarse derecho interestatal. Así, Spykman propuso la expresión ‘inter-state relations’”(Truyol Serra, 1974:19)

Evidentemente, el hecho de que el fenómeno de la paradiplomacia se esté dando sobre el escenario internacional en forma ya tan claramente palpable invita de inmediato a cuestionar no sólo la naturaleza propia del acontecimiento, sino de hecho, los fundamentos mismos de esa concepción estado-céntrica tradicional de la realidad internacional, basada en una interacción preferencial y predominantemente estatal, que privilegia para el gobierno central del Estado la facultad del diseño e implementación de la política exterior. ¿Qué están haciendo las entidades sub-nacionales al poner en marcha mecanismos propios de diseño y ejecución de política exterior? ¿Cómo afecta este proceso a la concepción misma de la política internacional y qué significa para las relaciones internacionales de principios del siglo XXI? ¿Es esta la única dimensión en la que se está presentando el fenómeno? ¿Qué implicaciones tiene para nuestra concepción tradicional del Estado?

La magnitud del problema es en realidad de mucho mayor alcance de lo que parece sugerir la primera aproximación medianamente superficial al fenómeno de la paradiplomacia. No son sólo agentes sub-nacionales transgrediendo el privilegio del Estado para la conducción de sus relaciones con el exterior, es de fondo una transformación estructural significativa de un escenario internacional, ahora poblado por nuevos actores supra y sub nacionales, condicionados por diversos factores que integran una nueva agenda internacional en el contexto de un sistema que se ha vuelto mucho más complejo, como trataremos de mostrar.

La concepción estado-céntrica de las relaciones internacionales ha estado en el centro del debate teórico prácticamente desde los orígenes mismos de la disciplina y para muchos sus fundamentos parecen tan satisfactorios como inamovibles en el ámbito teórico-conceptual. No sólo es la primera concepción que articula un discurso formal sobre el fenómeno internacional, sino que además, tanto por su parsimonia epistemológica como por su génesis en la academia norteamericana ha tenido un papel hegemónico en nuestro desarrollo disciplinario a nivel mundial y en nuestra forma predominante de representarnos al escenario internacional para su análisis.

Eso no la hace, por supuesto, una mejor teoría, la abundante crítica y el reiterado señalamiento de sus limitaciones son señal suficiente para cuestionar su capacidad de explicación en el ámbito de lo internacional, tarea que, en efecto está más allá de la intención de este trabajo. No obstante, su carácter central en la elaboración de modelos explicativos de la realidad internacional y su enorme influencia en la forma como mucha gente se ha representado a sí misma el escenario internacional a lo largo del último siglo convierte, por lo menos algunos de sus aspectos centrales, en punto de partida indispensable de la reflexión en torno a la paradiplomacia contemporánea y su significado.

El primer punto en cuestión concierne a la naturaleza supuestamente unitaria y racional del estado como actor del escenario internacional, supuesto básico que aparece reiteradamente

en la literatura de corte estado-céntrico<sup>5</sup>. De conformidad con esta idea, a pesar de su diversidad estructural interna, (en el mejor de los casos, por encima de ella) el Estado (encarnado a través de sus representantes formales) se desempeña en el ámbito exterior como una unidad reconociblemente homogénea, que representa un interés supuestamente uniforme de proyección *nacional* (es decir, que abarca a la totalidad de la población legalmente amparada por el gobierno de un Estado determinado) frente a otros actores estatales considerados desde un punto de vista jurídico como sus pares.

Dicho interés nacional es explorado e identificado para luego ser promovido por agentes estatales, mediante un ejercicio de valoración de pros y contras o de costo-beneficio de la actuación internacional del Estado frente a los retos que supone la presencia de otros estados en el medio internacional y que finalmente permite la concreción de un proceso de toma de decisiones, el cual define el desempeño internacional de cada uno de ellos y hace reconocible su **política exterior**, ante la que, los demás estados definirán la propia.

La política exterior es entonces desde esta perspectiva, por definición, una prerrogativa esencial de cada Estado y, de conformidad con la interpretación clásica, su principal objetivo debería ser la defensa del interés nacional, el cual, ciertamente siempre ha sido difícil de puntualizar de manera uniforme y universalmente aceptada al interior del propio Estado-nacional, donde siempre hay disensos respecto de lo que más conviene a “la nación”. Con todo, a pesar de las divergencias internas, tradicionalmente los grupos en el poder han logrado presentar sus propios intereses como los representativos de toda la nación y desde esa postura justifica sus políticas exteriores.

En su conjunto y mediante la interacción entre los responsables del diseño e implementación de estas políticas exteriores en los distintos ámbitos nacionales, se sientan las bases de lo que en un momento dado y un lugar determinado se caracterizará como la **política internacional** de una coyuntura específica en un sistema internacional histórico-concreto.

Desde la perspectiva teórica, esta forma de conceptualizar la cuestión de la política exterior está íntimamente asociada con esa imagen del Estado como actor unitario y racional que se ocupa predominantemente de la defensa de su propio interés en el ámbito internacional, confrontando los intereses de los otros estados. Desde esta forma de ver las cosas, la diplomacia tradicional, hija de una estructura jerárquica rígida y monolítica, se encargaba con exclusividad, por lo menos en principio de organizar el trato con el exterior, establecer vínculos, recabar información, valorar los recursos propios frente a los de los demás,

---

<sup>5</sup> La literatura sobre estos aspectos es abundante, pero a manera de ejemplo citaré las definiciones que sobre el particular nos ofrecen Viotti y Kauppi: “*Para efectos del análisis ven al Estado como una entidad unitaria y racional. Se dice que es unitario porque las diferencias en los puntos de vista de los líderes políticos o entre las burocracias estatales al interior del estado se resuelven, en última instancia de forma tal que éste puede hablar al final de cuentas con una sola voz (...)* Se le considera racional porque, dados ciertos objetivos, los estados ponderan diversas alternativas para alcanzarlos a la luz de sus capacidades existentes” (Viotti & Kauppi, 1999: 55)

jerarquizar prioridades, medir fuerzas etc. Generando a través de todo ello las bases de la política internacional de cada época.

La importancia de esta manera de interpretar la realidad social en el nivel de lo internacional radica precisamente en que, desde ella se enfoca a la *política internacional* como objeto de estudio propio genérico de la disciplina de las relaciones internacionales cuando ésta se concibe como una empresa independiente en el ámbito de las ciencias sociales<sup>6</sup>, y a la política exterior de cada estado como su complemento específico; un intercambio que permite transitar de lo general hacia lo particular y viceversa según el ámbito de análisis que se quiera privilegiar en el medio internacional: el que fluye del interior del Estado hacia el exterior o viceversa. Más adelante volveremos sobre este punto.

El problema, como han observado varios críticos de este enfoque tradicional es, desde luego, que reduce el ámbito de análisis de lo internacional preferentemente a su dimensión política y sólo desde su dimensión estatal, por lo que obstruye la observación del plano internacional desde una perspectiva *holística*, capaz de integrar a la dinámica internacional a actores no estatales.

La mayoría de los especialistas reconoce ya hoy en día que la realidad internacional es de hecho mucho más amplia y compleja e incluye aspectos jurídicos, económicos, culturales, sociales, demográficos, tecnológicos, etc. que difícilmente pueden sintetizarse exclusivamente en el ámbito de lo político y que de ninguna manera se reducen sólo al ámbito estatal, sin perder mucha de su riqueza estructural y sin distorsionar la imagen del conjunto más amplio que representa el sistema internacional como totalidad, sin embargo, para los realistas de corte más tradicional, toda esa riqueza estructural de la que hemos hablado no sólo se genera, sino que además se conjuga en la política internacional, por lo que es justamente desde ahí de donde debe abordarse.

Pero además, desde el punto de vista de este modelo clásico, el escenario internacional debe ser visto como un mosaico de Estados, cada uno de los cuales tiene sentido por sí y para sí mismo, ya que sólo de manera muy rudimentaria conforman algo mayor que la suma de las partes, es decir, que para el modelo clásico, *sociedad internacional* es inherentemente una contradicción de términos. Una de las características del nuevo escenario internacional al término de la Guerra Fría es precisamente un nivel de interconexión entre todos los miembros del sistema que permite ver con mayor claridad la dimensión holística e integral de la realidad internacional (que en realidad siempre ha existido) y que, por primera vez en mucho tiempo

---

<sup>6</sup> Huelga decir que no todos los especialistas reconocen a las relaciones internacionales como disciplina independiente. En un seminario organizado en abril del 2007 por la U. Iberoamericana, Kal Holsti me comentó directamente lo que muchos otros analistas comparten con él: que las relaciones internacionales existen como un fenómeno práctico, más no como una disciplina; los fenómenos internacionales son de una naturaleza tan diversa que tienen que ser abordados por distintas matrices disciplinarias: el derecho, la historia, la economía, etc. La más importante de las cuales es, por cierto, la ciencia política. Respeto, desde luego la posición del profesor Holsti (Kal) aunque ciertamente no la comparto.

da pauta para hablar de unas *sociedad internacional* con mayor solidez, es decir, como un objeto de estudio realmente existente y no como una mera abstracción, producto con frecuencia de los buenos deseos de los analistas, más que de una forma real de integración de la colectividad humana general.

No obstante las fundadas críticas en contra de la concepción clásica, dado el predominio del enfoque estado-céntrico en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas, conviene empezar por ver desde ahí los elementos que inciden en el escenario internacional para dar pie al asombroso desarrollo del fenómeno de la paradiplomacia, no porque éste se agote en el análisis de la política internacional, sino solamente porque, como sostiene el pensamiento clásico, desde ahí se proyecta, ramificándose hacia todas las otras dimensiones de la realidad internacional.

Es pues, sólo para establecer un hilo conductor del análisis que nos permita valorar la magnitud del cambio en el escenario internacional en la era de la posguerra fría, que estimamos conveniente precisar las nociones de política exterior y de política internacional como punto de partida hacia un análisis más integral del fenómeno paradiplomático.

Una vez delimitada esta ruta crítica para el establecimiento de un marco conceptual, convendrá explorar, ya en el ámbito de la praxis, el efecto que el fin de la Guerra Fría ha tenido para la concepción misma del Estado como entidad unitaria y racional que supuestamente se desempeña de manera privilegiada sobre el escenario internacional, a fin de puntualizar los matices de la relación entre el surgimiento del fenómeno de la paradiplomacia y la transformación conceptual y práctica del Estado, a raíz de la aceleración de los procesos de globalización y el advenimiento de la posmodernidad sobre el escenario internacional contemporáneo. Sólo de esta manera podremos esbozar algunas conclusiones significativas sobre un fenómeno internacional contemporáneo que de otra forma se antojaría meramente como una aberración sistémica.

### ***Política exterior y política internacional***

La tendencia a tratar de empezar por definir a fin de allanar el camino del conocimiento es un procedimiento generalizado en el ámbito de cualquier disciplina que se precie de tener hondas raíces filosóficas y claras ambiciones prácticas. La precisión conceptual es de hecho uno de los principales requisitos del análisis que busca la orientación científica. Sin embargo, independientemente de lo precisa que pueda llegar a ser una definición, siempre hay forma de señalarle insuficiencias o extralimitaciones. A pesar de nuestra admirable habilidad para crear lenguaje, la verdad es que la realidad es incomparablemente más rica que nuestras palabras. Al hablar de política exterior podemos encontrar definiciones tan genéricas como la que simplemente dice que ésta:

*“es el conjunto de estrategias que guían el actuar de los gobiernos en la arena internacional”* ([www.socsci.uci.edu/globalconnect/webdocs/Units/Unit%2018.ppt](http://www.socsci.uci.edu/globalconnect/webdocs/Units/Unit%2018.ppt) -)

o bien tan detalladas como la sugerida por Velázquez:

*“La política exterior se conforma por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones, que tiene un estado más allá de sus fronteras nacionales. El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un estado tiene para su existencia y funcionalidad. La política exterior también se fundamenta en un proyecto nacional que resulta de la experiencia histórica, la identidad nacional y los valores del estado. La actividad internacional de un país debe estar orientada por objetivos concretos y delimitada por un proyecto específico. Los instrumentos y las estrategias de política exterior son los medios para alcanzar los objetivos planteados. Los factores que inciden en la formulación de la política exterior son la situación interna y externa, en vista de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. Una de las bases fundamentales de la política exterior es su capacidad de negociación internacional puesto que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas que influyen en dicha capacidad.”* (Velázquez, 2005: 70)

En cualquiera de los dos casos, independientemente del esfuerzo de conceptualización realizado, siempre habrá observaciones que hacer, pormenores que detallar, nociones que puntualizar o aspectos sutiles o novedosos que sugerir, de tal suerte que en vez de buscar una definición exhaustiva y concluyente trataremos, como alternativa, de dilucidar las ideas que subyacen bajo los conceptos de política exterior y de política internacional y sus respectivos componentes para, desde ahí reconsiderar su importancia en términos del fenómeno contemporáneo de la paradiplomacia<sup>7</sup>

Las definiciones de política internacional, en contraste, suelen ser mucho más escuetas, Hernández-Vela, siempre cuidadosamente puntual en sus definiciones sólo nos dice:

*“Conjunto de interacciones de cada sujeto y actor de la sociedad internacional con los demás como resultado de su política exterior”* (Hernández-Vela, 1999: 619)

Kal Holsti describe la misma idea con mayor amplitud:

---

<sup>7</sup> Entre los extremos de las dos definiciones de política exterior mencionadas se encuentra la sugerida por Hernández-Vela, para quien ésta representa: *“el conjunto de políticas, decisiones, y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado, por el que cada estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior”* (Hernández-Vela, 1999: 607 énfasis añadido). Lo novedoso de esta aportación es desde luego, que no limita la idea de la política exterior, como hace la teoría clásica a prerrogativa del Estado.



*“¿En qué punto es que la política exterior se vuelve política internacional? Es probable que la distinción sea más académica que real, pero es más o menos la diferencia entre **los objetivos y la acción** (decisiones y estrategias) de uno o varios estados y **la interacción** entre dos o más estados. El estudiante que analiza las acciones de un Estado hacia el ambiente externo y las condiciones –generalmente domésticas– bajo las que esas acciones se planean se está ocupando esencialmente de la política exterior; la persona que concibe esas acciones sólo como un aspecto de un patrón de acciones entre un estado y las respuestas o reacciones de otros está viendo hacia el terreno de la política internacional, o el proceso de interacción entre dos o más estados” (Holsti, 1995: 18)*

Como en el caso anterior, la diferencia básica estriba en el hecho de que Hernández-Vela contempla a la política internacional como interacción entre cualesquiera actores de la sociedad internacional, mientras que, fiel a la tradición clásica, Holsti la refiere exclusivamente a los estados.

Incluso, cuando distingue a la política internacional de las relaciones internacionales, Holsti reconoce que éstas últimas tienen un campo de acción más amplio que incluye muchos otros aspectos de la realidad internacional, (comercio, derecho, cultura, etc.) pero insiste en el hecho de que, en términos de política internacional, sólo interesan las acciones que expresan **estrategias estatales** para la interacción con otros estados.

La distinción es interesante, porque, como veremos más adelante, uno de los cambios sustanciales del escenario internacional de principios de este siglo consiste precisamente en el hecho de que la realidad internacional es, en efecto mucho más que política interestatal y que el lugar de privilegio que ocupó el Estado en los sistemas internacionales históricos hasta la época de la Guerra Fría es ahora cosa del pasado, y no precisamente porque el Estado nacional haya desaparecido de la escena, como temeraria e irresponsablemente se ha afirmado, sino sólo porque hoy en día, la activa participación de actores supra y sub-nacionales sobre el escenario internacional es más claramente palpable y, en alguna medida, independiente del poder clásico anteriormente centralizado en el gobierno estatal. En este sentido, más que hablar torpemente de la desaparición del Estado-nacional convendría intentar caracterizar unos de los fenómenos más representativos de nuestra era: la redistribución del poder en el ámbito interior de los Estados-nacionales; poder que hoy en día tiene que compartir la autoridad estatal con toda una gama de agentes extra-estatales.

Para no perder el hilo conductor de nuestro análisis regresamos a la visión clásica en la que lo *exterior* o lo *internacional* representan calificativos que aparentemente deberían distinguir a un tipo de política de la otra. Como sustantivo, “política” parecería estar sugiriendo la misma idea en ambos casos. Siguiendo la línea de pensamiento clásico, puede decirse que, en efecto, la política exterior fluye “de adentro hacia afuera” mientras que la internacional circula preferentemente en el sentido opuesto. La política exterior es, al mismo tiempo,

respuesta a las influencias y estímulos procedentes del ámbito internacional y retroalimentación que lo condiciona. Pareciera que, en efecto, el sustantivo “política” denota el mismo fenómeno en ambos casos. No obstante, un análisis más cercano revela importantes diferencias que aun siendo de matiz, tienen implicaciones de relevancia.

Como “política”, la exterior representa **un plan de acción** concreto; **un diseño** conscientemente elaborado por un equipo de encargados del proceso de toma de decisiones a nombre del Estado, **una estrategia** encaminada al logro de objetivos específicos, mientras que en su condición de “política” la internacional representa más bien **un modo de interacción**, incluso quizá **un contexto** caracterizado por cierto tipo de “orden”<sup>8</sup> (no necesariamente explícito) que de alguna manera orienta la actuación de los miembros del sistema internacional y que define los términos de su convivencia. En este sentido, el sustantivo “política” que es acompañado por el calificativo “internacional” está más cerca de la concepción clásica de la ‘política’ como la actividad humana a través de la cual se establecen reglas mínimas para la convivencia y para el control del juego del poder que la idea de “política exterior”, la cual más bien busca alcanzar objetivos de un Estado en el ámbito internacional y que, como tal representa más bien un plan de acción intencionalmente formulado.

La diferencia es importante porque, en este último caso estamos ante una estrategia específicamente diseñada por los responsables estatales del trato con el exterior, independientemente de la forma en que ésta sea puesta en marcha a través de los canales diplomáticos del Estado, en cambio en el primero estamos ante una abstracción resultante de los modos específicos de interacción para la convivencia entre los miembros de la comunidad internacional. En otras palabras, la política internacional no es diseñada por alguien en particular, no constituye un plan de acción propiamente dicho ni una estrategia encaminada al logro de un objetivo pre-establecido<sup>9</sup>; es más bien el resultado de la forma cómo se diseñan y sobre todo como se implementan las políticas exteriores estatales en el sistema internacional, las que a su vez están orientadas por los supuestos básicos del **orden**<sup>10</sup> que rige al sistema.

La política internacional es pues un fenómeno sistémico que contribuye a la conformación estructural del sistema, mientras que la política exterior está en el nivel de la agencia (la

---

<sup>8</sup> De conformidad con la concepción clásica de las relaciones internacionales, los supuestos fundamentales del orden estado-céntrico incluirían por lo menos los siguientes aspectos: dominio sistémico del estado como actor central del sistema, jurisdicción soberana sobre sus asuntos internos, defensa absoluta del interés nacional y derecho a cualquier recurso (incluso la guerra para preservarlo), diferenciación tajante entre el ámbito de lo doméstico y el internacional, establecimiento de reglas mínimas de convivencia bajo la premisa del derecho del más fuerte.

<sup>9</sup> Aunque para muchos autores pueda verse como consecuencia directa de las políticas exteriores de las grandes potencias de cada época.

<sup>10</sup> Entiendo la idea de **orden** en este contexto como el conjunto de reglas y principios básicos que orientan o influyen (sin llegar a determinarlo) el comportamiento de los actores en un sistema internacional.

acción de los actores estatales) en el sistema. Ambas se influyen y condicionan recíprocamente de manera recurrente y al hacerlo contribuyen de forma sustancial a retroalimentar el encendido debate entre agencia y estructura entre especialistas de las relaciones internacionales<sup>11</sup> y al mismo tiempo definen el funcionamiento de la agencia y la estructura en la práctica. No obstante, cabe enfatizar que el “sistema” al que se hace alusión en este contexto (desde la perspectiva clásica) es un sistema predominantemente **interestatal**.

Desde esta perspectiva, de hecho el término “política internacional” fue empleado frecuentemente (de manera confusa) como sinónimo de relaciones internacionales, sobre todo al inicio de la reflexión académica y el nacimiento de la disciplina<sup>12</sup>. La distinción que habla de relaciones internacionales como un campo de acción más amplio que el de la política internacional es relativamente tardía, motivo por el cual, en la mayor parte del mundo los fenómenos internacionales tradicionalmente se abordaban como sub-especialidad de la ciencia política hasta fecha relativamente reciente, en que se empieza ya a impartir un grado de licenciatura directamente en relaciones internacionales.<sup>13</sup>

La “política exterior” en cambio está claramente identificada como un conjunto de estrategias, como un plan de acción que emplean los gobiernos nacionales para vincularse e interactuar con otros estados, motivo por el cual, conceptualmente siempre ha sido una noción mucho más clara. Desde este punto de vista, la política exterior implica un conjunto de procedimientos mediante el cual se toman decisiones respecto al mundo exterior y se ponen en marcha. Para los analistas de la política exterior es claro que el proceso en su conjunto puede subdividirse en fases que facilitan el examen del mismo y que mínimamente podrían sintetizarse en tres etapas básicas: a) planeación, b) ejecución y c) valoración de resultados, cada una de las cuales podría a su vez subdividirse en varias fases para incluir desde el acopio de información, la definición de prioridades y la evaluación de resultados.

El punto crucial a recordar, no obstante es que, particularmente en el caso de la política exterior, su formulación e implementación había sido considerada desde principios del sistema westfaliano y prácticamente hasta finales de la Guerra Fría esencialmente como prerrogativa del Estado, cuya interacción con otros estados sería la génesis de la política internacional, que posteriormente se convierte en factor condicionante de la política exterior de cada Estado. En este contexto, incluso en su acepción más laxa, relaciones internacionales

---

<sup>11</sup> Este debate parte de la tradicional disputa entre Weber y Durkheim respecto a la acción socialmente relevante para generar teoría social; ¿procede ésta de las decisiones tomadas por individuos concretos o está condicionada por estructuras que se ubican por encima de ellos? Ver Wright Colin, *Agents, structures and international relations: politics as ontology*, Cambridge University Press, 2006, esp. Cap. 2

<sup>12</sup> Clásicos como E.H. Carr, Hans Morgenthau, Quincy Wright, Hedley Bull, Georg Schwarzenberger así lo atestiguan en sus obras más famosas en las que el fenómeno por analizar es el de la política internacional y la matriz por excelencia para hacerlo es la ciencia política.

<sup>13</sup> Vale la pena señalar que, en este sentido, México fue pionero del reconocimiento de las relaciones internacionales como disciplina autónoma en el contexto de las ciencias sociales y que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM imparte la licenciatura como tal desde la reforma de planes de estudio correspondiente a 1967.

seguiría siendo hasta el término de la Guerra Fría un fenómeno predominantemente inter-estatal y el resto de la problemática internacional estaría condicionado por ese juego de políticas exteriores que daban vida a la política internacional (en alguna época vista como el objeto propio de estudio de una disciplina de las relaciones internacionales, inexorablemente subordinada a la Ciencia Política)

Lo sustancialmente llamativo en el fenómeno contemporáneo de la paradiplomacia es justamente esa aparente pérdida de la exclusividad estatal en el juego tradicional de la diplomacia que hoy en día “se abre” para dar paso a la acción de agentes supra y sub-nacionales en la formulación e implementación de sus propios diseños de política exterior y que incluso los propios actores estatales parecen tener que aceptar, aunque quizá con más resignación que beneplácito.

En otras palabras, **muy diversos actores del escenario nacional se mueven ahora por cuenta relativamente propia en el ámbito de lo internacional**, sin necesidad apremiante de la mediación que tradicionalmente brindaba el Estado a través de sus conductos formales. ¿Qué ha ocurrido entonces con el tradicional monopolio estatal en materia de política exterior; porqué se ha visto minado y qué implicaciones ha tenido este fenómeno para la política internacional en este principio de siglo?

### ***La globalización***

Ciertamente debemos admitir que la visión clásica del Estado como actor fundamental de la realidad internacional es una visión idealizada. Sobre todo en la parte tocante a la concepción unitaria y racional del Estado. Ya Mitrani<sup>14</sup> había sugerido desde mediados de los años cuarenta que las fronteras estatales eran demasiado porosas como para permitir la idea de un estado monolítico y uniforme capaz de responder a un solo y único *interés nacional*.

Al hablar del fenómeno del “desbordamiento” (*spill over*) Mitrani enfatizaba las múltiples influencias inter-estatales que atraviesan fronteras y que no sólo dificultan la idea misma de un interés homogéneo característico de cualquier Estado, sino que además tienden progresivamente a borrar las distinciones mismas que las fronteras suponen representar, involucrando más directamente al conjunto de la población en la dinámica de “lo internacional”. Tal idea jugó, de hecho, un papel central en el desarrollo de las teorías sobre integración que sirvieron como marco teórico para justificar e impulsar el proceso de la integración europea desde finales de la década de los cincuenta.

*“El postulado inicial del funcionalismo es así que, la unidad política dominante de la sociedad internacional, el Estado, aparece cada vez más claramente como inadecuada para satisfacer las necesidades de la humanidad, dado que tiene que circunscribirse*

---

<sup>14</sup> Ver, Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid 1981 pp.238-251

*a un territorio limitado cuando las necesidades del hombre sobrepasan las fronteras estatales” (Del Arenal, 1981: 241)*

Aunque durante la mayor parte del periodo histórico correspondiente a la Guerra Fría, los fenómenos integradores (globalizadores) de la sociedad internacional estuvieron activamente en marcha, la dinámica propia de la confrontación ideológica entre las dos grandes superpotencias favorecía la parsimonia explicativa del modelo clásico centrado en torno a los intereses de cada Estado por cuenta propia. Eran realmente pocos los autores que trabajaban desde la perspectiva de un sistema internacional integral. Sólo hacia fines del periodo se pudo palpar con mayor claridad el impacto de un fenómeno “unificador” del escenario internacional aparentemente nuevo. El interés actual por las teorías sobre la globalización es, por supuesto muy posterior al trabajo original de Mitrani, pero éste no deja de ser un antecedente importante para abordar una de las nociones más controvertidas de la teoría internacional contemporánea: la globalización.<sup>15</sup>

Es difícil encontrar algún trabajo sobre teorías contemporáneas de las relaciones internacionales que no haga alusión al tema de la *globalización*. Pero más difícil aún encontrar un denominador común suficientemente sólido para agrupar tan diversas opiniones sobre su alcance y significado. El tema es tan controvertido pues, que no sólo carecemos de acuerdo sustancial respecto de lo que quiere decir, a qué ámbitos de la realidad social se refiere, o qué implicaciones tiene, sino que ni siquiera hay acuerdo respecto a que el nombre mismo del fenómeno esté correctamente aplicado. Joaquín Stefanía, por ejemplo, sugiere que la globalización es básicamente un proceso económico con un perfil predominantemente financiero en el mundo contemporáneo, que afecta al resto de la estructura social en diferentes maneras y en diversos grados.

*“La globalización lleva en su propio concepto la contradicción –nos dice este autor español- no es una globalización globalizada, en el sentido de que no llega a todo el mundo ni afecta a todos los órdenes de la vida, sino sólo a los económicos: los que interesan a los que mandan en el mundo” (Stefanía, 2003: 128)*

Friedman, por su parte describe a la globalización como una nueva era de asuntos internacionales generada después de la Guerra Fría, basada en el capitalismo de libre mercado, la cual es posible gracias a la democratización de la tecnología y la información.

---

<sup>15</sup> En 1975 Mitrani escribía presagiando ya efectos globalizadores que otros tardarían aún mucho en apreciar: *“Algunos viejos temas comunes como el comercio y las finanzas y otros todavía pueden verse desde la perspectiva de las costumbres y los caprichos de los estados individuales y sus representantes. Sin embargo, los satélites y otras maravillas tecnológicas aún por venir están libres de restricciones soberanas y se mueven en ámbitos que no pueden ser checados a través de pactos diplomáticos que no los pueden controlar mejor que a una epidemia. Más bien son estos nuevos dispositivos los que están dejando su huella en el sistema internacional (...) la energía nuclear, los viajes espaciales, o la exploración de los fondos marinos se mueven en un nuevo plano de las relaciones internacionales (...) en otros términos, la nueva situación no lleva a reforzar la idea de soberanía sino a negarla, no a asociaciones políticas exclusivas, sino a integraciones colectivas funcionales” (Groom & Taylor, 1975:30)*

*“En los primeros días del desarrollo de la computación, (Globalización 2.0) uno trabajaba en su oficina. Había una computadora central y uno tenía que ir literalmente hacia ella y hacer que la gente que la manejaba extrajera o insertara información para uno. Era como un oráculo. Luego, gracias a la computadora personal y al internet al correo electrónico y a las laptops, los buscadores y los servidores, ya podía uno ver la información en su propia pantalla y acceder a todo tipo de datos almacenados en la red. En esta era ya puede uno desvincularse de la oficina y trabajar desde casa, desde la playa o desde un hotel. Ahora estamos en la era de la Globalización 3.0, en la cual, gracias a la digitalización, la miniaturización, virtualización, personalización y conexión sin cables, se puede procesar, recolectar o transmitir voces o información desde cualquier lugar hasta cualquier otro lugar –ya sea uno como individuo o a través de una máquina” (Friedman, 2006: 196)*

Desde una perspectiva histórico materialista fueron algunos representantes de la escuela dependentista como Ianni, Dos Santos y Marini los que empezaron a tratar el fenómeno. Para este último, en particular, la principal característica del proceso, cuyo inicio ubica desde principios de los ochentas era un gradual desdibujamiento de las fronteras nacionales que afectaba a las estructuras de producción, circulación, y consumo de bienes y servicios en el marco mundial, alterando así la geopolítica y las relaciones internacionales de cada país (Marini, 2000: 49). Para Petras y Veltmeyer, es una transformación socio-económica, con dos posibles aspectos: El primero significa un proceso re-estructurador para incrementar los modos de producción capitalista; el segundo, es un proyecto de la clase imperialista a través del capitalismo. Para estos autores, sin importar cuál de estas posiciones se tenga, la globalización ha propiciado el deterioro de las economías del tercer mundo y el crecimiento del capital de las grandes potencias mundiales. En otras palabras, la globalización sólo reproduce las condiciones naturales del capitalismo clásico pero ahora, en escala planetaria. En la misma dirección Chossudovsky ve en esta serie de procesos una manipulación orquestada por los intereses de las potencias capitalistas mediante el uso de las instituciones financieras internacionales y sus reformas forzadas sobre el resto del mundo, cuyo único resultado cierto es la redistribución de la pobreza.

*“En el Sur, el Este y el Norte, una minoría social privilegiada ha acumulado vastas riquezas a expensas de la gran mayoría de la población. Este nuevo orden financiero internacional se nutre de la pobreza humana y de la destrucción del medio ambiente natural. General el apartheid social, alienta el racismo y las pugnas étnicas, socava los derechos de las mujeres y a menudo precipita a los países a confrontaciones destructivas entre las nacionalidades. Además, estas reformas –cuando se aplican simultáneamente en más de 150 países- conducen a una globalización de la pobreza, un proceso que socava la subsistencia humana y destruye a la sociedad civil en el Sur, el Este y el Norte” (Chossudovsky, 2003: 26-27)*

El análisis podría prolongarse mucho más allá de los límites convenientes para el desarrollo de esta breve investigación. Ciertamente todos los textos mencionados mantienen diferentes

posturas sencillamente porque focalizan distintos aspectos de un solo y único proceso social de mayor envergadura, pero al parecer también comparten una misma noción sugerente del impacto globalizador: un proceso que acrecienta la interrelación e integración –en diferentes grados y niveles- de los otrora “monolíticos” estados nacionales en un nuevo orden mundial en el que es cada vez más difícil actuar de manera independiente, a través de mecanismos económicos y cambios políticos que ciertamente implican profundos impactos socio-culturales en las diversas regiones afectadas, gracias a los medios que ofrece el desarrollo de la tecnología y las nuevas formas sutiles de dominación que imponen una nueva hegemonía (aunque ciertamente no uniforme) de alcance mundial.

Para efectos del alcance de este trabajo me parece importante señalar, sobre todo la forma en que los procesos de globalización se proyectan sobre el escenario internacional contemporáneo en términos de una agenda visiblemente más compleja, dentro de la cual hay que incluir necesariamente problemas de alcance planetario, que exigen, por supuesto soluciones de la misma dimensión, como las cuestiones del deterioro del medio ambiente, el agotamiento de recursos naturales, las actividades del crimen organizado, los movimientos sociales de resistencia a la globalización, el combate internacional contra el terrorismo, el intento por establecer una política universal de derechos humanos, los intentos por legislar (tanto a nivel interno como internacional) en materia de flujos de mercancías y de capital (ignorando ominosamente el factor humano), las corrientes migratorias hacia los países de mayor desarrollo, con todas las consecuencias socio-económicas que ello ha implicado, el combate a las pandemias y el impacto de las nuevas tecnologías, ninguno de los cuales podría explicarse por sí mismo fuera de la dinámica “globalizadora”, pero que tampoco podría ser atendido por una sola instancia estatal centralizadora, todo lo cual genera una población mundial necesariamente más involucrada en los procesos generales de construcción social y, en consecuencia, inevitablemente más influida por la presencia del “otro”.

Todo esto contribuye, por supuesto a erosionar cada vez más las fronteras entre lo global y lo local (aunque al mismo tiempo, también de manera paradójica a exacerbarlas) y, en conjunto, a integrar de manera más dinámica al sistema internacional (aunque de ninguna manera en forma homogénea), haciendo progresivamente tan ilusoria como fútil, pero sobre todo peligrosa, la idea de que cualquier miembro del sistema puede actuar por cuenta propia sin tener en consideración a los demás. Pero, sobre todo, el fenómeno globalizador hace virtualmente imposible que una sola y única estructura estatal dominante pueda abarcar para atender y resolver todos los diversos aspectos de la agenda internacional contemporánea que evidentemente requieren de atención urgente, esto es, de manera muy importante, lo que ha permitido el surgimiento de nuevas instancias al interior de los estados, prestas a resolver los problemas para los que la estructura monolítica tradicional se ha quedado corta. De ahí, entonces la consecuente necesidad de redistribuir el poder estatal tradicional.

La polémica en torno a las consecuencias de la globalización fácilmente puede volverse interminable, tal como atestigua la creciente literatura en torno al tema. No obstante, desde

el punto de vista que más nos interesa para efectos del presente trabajo, este proceso de transformación del escenario internacional (que vincula cada vez más de cerca a todos los actores del escenario internacional y los obliga a participar en una sola y avasallante dinámica de crecimiento del capital, confrontación de la “otredad” y “equilibrio” del mercado) ha tenido un efecto principal que explica de fondo el surgimiento y desarrollo de la paradiplomacia: hablamos, por supuesto de la transformación estructural que ha sufrido el Estado al término de la guerra fría y con él, el escenario internacional en su conjunto.

*“La globalización, según se dice, está cambiando, tanto la naturaleza de la competencia entre, como las políticas al interior de los estados. También está afectando la naturaleza de los actores y las instituciones de la política internacional. En el contexto de un sistema que originalmente fue creado para 51 miembros, los 193 que lo componen en la actualidad reclaman una soberanía que de hecho se ha vuelto cada día más difusa. El control de distintas políticas públicas en diversas áreas fluye cada vez más “hacia abajo” al seno de entidades locales o “hacia arriba” para conformar entidades regionales o internacionales” (Woods, in Held & McGrew, 2004: 467)*

El sustancial incremento de la interacción general entre estados nacionales, el desarrollo de mejores tecnologías de la información y la comunicación, el triunfo aparente del liberalismo como forma de organización económica y la democracia representativa y liberal como modelo para la política local han conducido, durante la posguerra fría, como hemos estado señalando, a un mundo esencialmente más interconectado: no más justo, ni más próspero, no más estable ni más equitativo, no más limpio ni más equilibrado, no menos peligroso sino más interconectado, no más homogéneo ni más uniforme, sencillamente más interconectado, lo que en esencia significa que las barreras políticas tradicionales son, como diría Mitrani, cada vez más porosas y que **las influencias recíprocas entre actores del escenario internacional tienden a fluir con mayor agilidad por todo el escenario**, aun cuando fluyan de manera totalmente asimétrica. Seguramente fue este hecho lo que llevó a Ohmae a hablar de la “ilusión cartográfica” cuando trató de explicar el surgimiento de las economías regionales (Ohmae, 1995: esp. cap.7) lo que a su vez llevó a muchos a hablar de manera tan acrítica como torpe de la *desaparición* del Estado. Es evidente que el Estado-nacional no ha muerto, pero ciertamente se ha transformado de manera sustancial, de entrada ya no tiene el ejercicio monopólico de la acción frente al exterior, porque la idea misma de “lo exterior” se ha desdibujado.

### ***El papel del Estado en el escenario internacional de la posguerra fría.***

Ciertamente bajo la óptica liberal, desde la época clásica de finales del siglo XVIII se asumió que el mejor modelo para la organización económica de la sociedad era aquel en el que había menos intervención estatal: el modelo del *laisser-faire*. Con el triunfo del modelo norteamericano al término de la Guerra Fría era sólo natural que se propugnara por una liberalización de la economía mundial (en el sentido de organizarla en apego a los cánones



liberales), es decir con una participación estatal reducida a su mínima expresión. Bajo esa perspectiva, las estructuras internas de cada Estado comenzaron a modificarse –algunas a mayor velocidad que otras- para permitir una participación cada vez más visible de los sectores privados en áreas de la actividad económica que, en muchos lugares estuvieron reservadas, durante mucho tiempo, para el Estado.

*Muchos especialistas sostienen que las presiones de la globalización están forzando a los estados nacionales, ya sea a reducir impuestos, gasto, o déficits presupuestales y control reglamentario de sus economías o bien a tener que pagar las consecuencias en términos de mayor desempleo, crecientes tasas de interés, o tasas de crecimiento económico menores y cosas semejantes. Los políticos frecuentemente invocan este argumento para justificar este tipo de políticas y afirman que tienen las manos atadas para tratar de hacer cualquier otra cosa debido a la avasalladora presión de la globalización. **Los Estados, al parecer, se han debilitado de manera significativa con la globalización.** En la perspectiva vernácula de la teoría del estado, han perdido buena parte de su autonomía, debido a la influencia del capital y han experimentado un declive en cuanto a sus capacidades para dirigir sus economías” (Campbell en Paul, Ikenberry y Hall, 2003: 234 énfasis añadido)*

Efectivamente, desde mediados de los ochenta se hablaba insistentemente en el ámbito internacional de la necesidad de hacer más eficientes a las economías nacionales, lo que en esos días significaba lisa y llanamente, eliminar la intervención estatal en la mayor medida posible de los procesos económicos nacionales, situación que condujo a la distorsionada idea de que el Estado estaba desapareciendo. Formalmente, desde luego, el Estado se ha modificado de manera sustancial en la mayor parte del mundo en el curso de las últimas tres décadas, pero difícilmente podría decirse que ha desaparecido en cualquier punto del planeta<sup>16</sup>. Formalmente, de hecho, el Estado continúa siendo un actor privilegiado sobre el escenario internacional y seguramente lo seguirá siendo en el futuro previsible<sup>17</sup>.

No obstante es preciso hacer una distinción de fondo. Necesitamos distinguir con claridad cuando hablamos del Estado como actor del escenario internacional o sujeto del derecho internacional y cuando hablamos del Estado como una estructura administrativa que maneja los recursos de una nación, dos nociones claramente vinculadas, pero perfectamente distinguibles una de otra. Son dos niveles distintos del mismo concepto.

---

<sup>16</sup> Si bien es cierto que la transformación estructural del Estado ha propiciado casos de un debilitamiento tan sensible que ha dado margen para hablar de estados “fallidos” “fracasados” o “en la sombra”, no puede decirse, incluso en los casos más extremos que la figura formal del Estado haya desaparecido, excepto en los casos de una disolución política-legal en la que un Estado es reemplazado por otros de menor tamaño, pero de igual valor jurídico ante la comunidad internacional.

<sup>17</sup> Esto no significa, por supuesto que sea el único actor a considerar, como pretendía la teoría clásica en sus versiones más extremas. La teoría contemporánea de las relaciones internacionales admite hoy en día la presencia de diversos actores y de múltiples factores como condicionantes de la dinámica que mueve al medio internacional.

Como actor del escenario internacional, el Estado posee una personalidad jurídica que le es conferida por el reconocimiento de sus pares en el ámbito internacional y que le otorga el derecho a reclamar un territorio y sus recursos como propios y, por supuesto, a explotarlo y defenderlo como tal. Al mismo tiempo le confiere autoridad para gobernar a la población residente y arbitrar sus litigios amén de fomentar su unidad nacional. Por último, aunque no por ello menos importante, la condición de Estado como actor internacional confiere a la población residente el derecho (por lo menos en teoría) de auto-gobernarse y de ser representada por ese gobierno ante el resto de la sociedad internacional.

Durante los procesos de fragmentación que hemos atestiguado al término de la Guerra Fría, efectivamente se ha dado el fenómeno de la disolución de algún miembro de la comunidad internacional como estado-nacional, pero sólo para ser reemplazado por nuevos estados nacionales. En otras palabras, aún ante la disolución formal de un Estado, no hemos visto surgir en el ámbito internacional nuevas formas de organización social que lo sustituyan. Desde este punto de vista, el Estado sigue siendo, como fue para Hegel, la expresión más acabada de organización política que los humanos hemos alcanzado.

Sin embargo, durante mucho tiempo ese mismo Estado que representaba a una colectividad determinada en el escenario internacional asumió hacia su interior funciones de administración, control y participación directa en la organización del modelo económico nacional que el liberalismo siempre criticó<sup>18</sup> pero que supuestamente caracterizaban la razón de ser más poderosa del Estado. No obstante, como ya hemos señalado, al término de la Guerra Fría, el modelo liberal parecía ser la opción natural más adecuada para la organización de la economía mundial, de ahí que se iniciara una intensa campaña de minimización de la actividad estatal en diversas áreas de la economía nacional a nivel internacional, acompañada además de fuertes presiones por parte de las potencias más desarrolladas del planeta y de los organismos financieros internacionales que les han servido de instrumento. “Adelgazar” al Estado parecía ser requisito *sine qua non* del eficientismo neoliberal mundial característico de la posguerra fría.

Fue en función de esta tendencia que se empezó a hablar cada vez más de la supuesta desaparición del Estado, esgrimiendo como incontestable evidencia una mayor influencia de fuerzas extranjeras en cuestiones otrora exclusivas de la competencia estatal-nacional, lo que significaba además una mayor erosión de la diferencia entre el ámbito doméstico y el ámbito internacional de la política. Los más sensibles a la presencia de estos factores “extranjerizantes” en varios ámbitos domésticos sonaron incluso la alarma respecto de una

---

<sup>18</sup> Si bien es cierto que por razones perfectamente comprensibles dada la dinámica expansiva del capitalismo preponderante en los estados nacionales más poderosos del sistema internacional.

irreparable pérdida de la soberanía nacional equiparable a la pérdida de la castidad de cualquier fémina del ámbito familiar en condiciones pre-maritales.

Cuando se observa con detenimiento el escenario social contemporáneo, no hay duda de que ha habido cambios sustantivos en la estructura, pero sobre todo en las funciones del Estado a nivel de su desempeño interno en muchos países, en el curso de las últimas dos décadas. Ciertamente se ha abierto un margen mucho más visible para la participación general de la sociedad civil (y en gran medida del capital privado) en el manejo y la administración de los recursos nacionales. Situación que, por otro lado no se ha dado sin generar grandes controversias en muchos Estados y que incluso ha obligado a las propias potencias y a los organismos financieros internacionales a reconsiderar su discurso en torno a la función del Estado como estructura burocrática administrativa. El ejemplo más ilustrativo el de Francis Fukuyama, para quien:

*“La ausencia de capacidad estatal entre países pobres se ha convertido en una amenaza directa mucho más grave para los países desarrollados. El fin de la Guerra Fría dejó un legado de estados débiles o fallidos desde los Balcanes hasta el Cáucaso, el Medio Oriente, Asia Central y del Sur”.* (Fukuyama, 2005: xix)

El nuevo escenario de un mundo más interconectado implica, por supuesto mayores retos para el Estado en términos de la preservación de una identidad propia o de la reglamentación de la sociedad y el mercado; obviamente mucho mayores en términos de control de flujos de recursos procedentes del extranjero o de la participación en procesos de regionalización. Pero ello no ha afectado la condición del Estado como actor del escenario internacional, es decir, como entidad **formalmente** soberana. Sorensen señala con precisión:

*“El estado soberano sigue siendo la forma preferida de organización política; no ha surgido ninguna forma de competencia seria ante el modelo estatal. Una forma simple de medir la popularidad de la condición estatal soberana es considerar la casi cuadruplicación en el número de estados soberanos desde 1945”* (Sorensen, 2004: 110)

Con todo, es innegable que, por lo menos en el curso de las últimas dos décadas hubo un notable debilitamiento de las estructuras internas básicas del Estado como estructura burocrático-administrativa en la mayor parte de los países, debilitamiento que se tradujo en funciones muy pobremente desempeñadas por el gobierno, incluso como rector de la economía nacional, lo que inevitablemente se percibe en diferentes ámbitos como una irremediable pérdida de soberanía, pilar sustancial de la concepción estado-céntrica clásica. Esa pérdida de autoridad centralizada y centralizante lleva obviamente a que diversos sectores de la sociedad civil busquen alguna forma de autocontrol que inevitablemente se convierte en distanciamiento de las formas clásicas de hacer política exterior y de participar en la política internacional.

*“La ausencia de control político convierte a los nuevos poderes emancipados en una fuente de profundas y, en principio, indomables incertidumbres, mientras que la carencia de poder resta progresivamente importancia a las instituciones políticas existentes, a sus iniciativas y cometidos, cada vez menos capaces de responder a los problemas cotidianos de los ciudadanos del Estado-Nación, motivo por el cual éstos, a su vez prestan menos atención a dichas instituciones. Esta doble consecuencia del divorcio obliga y alienta a los órganos del Estado a desentenderse, a transferir o (por usar términos de la jerga política últimamente en boga) a aplicar los principios de ‘subsidiariedad’ y ‘externalización’ delegando en otros un gran número de las funciones que antes habías asumido”.* (Bauman, 2007: 8, énfasis añadido)

Otra de las idealizaciones distorsionantes del modelo clásico de la concepción del Estado es la referente a su supuesta homogeneidad étnica-nacional. Prácticamente ninguno de los casi 200 miembros de la comunidad de estados contemporánea la posee hoy en día y difícilmente podrían señalarse más de 2 que algún día la hubiesen poseído. La idea de la pureza racial es, sin lugar a dudas una de las más torpes y perniciosas nociones que se hayan manejado jamás en el ámbito de las cuestiones humano-sociales.

*“Casi todos los estados nacionales tienen en su interior grupos étnicos minoritarios de tamaño significativo muchos de los cuales están reclamando el internacionalmente reconocido ‘derecho a la autodeterminación de los pueblos’ establecido en el Artículo I, Sección I de la Carta de las Naciones Unidas. Muchos grupos étnicos como los vascos y los catalanes en España o los corsos y bretones en Francia, los kurdos en Turquía e Iraq, los chechenos en Rusia, los tibetanos en China, los tamiles en Sri Lanka, los mayas en México, los quebequenses en Canadá, los cachemires en la India, los Ibos en Nigeria, los eritreos en Etiopía y muchos nativos americanos en los Estados Unidos, por sólo mencionar a unos cuantos, han demandado su autonomía dentro del Estado del que viven y en algunos casos, directamente su independencia. Muchos de estos grupos se han llegado a imaginar a sí mismos como una nación y buscan su condición de estados por las siguientes razones (1) la sensación de que su identidad grupal está siendo erosionada por las fuertes políticas de asimilación que les impone el grupo étnico mayoritario que controla el estado; (2) la creencia de que la prosperidad económica se puede lograr y/o mantener sólo mediante un distanciamiento del estado actual de cosas y (3) la convicción de que las aspiraciones nacionalistas no se pueden alcanzar sin tener una condición estatal propia. Los nacionalismos étnicos se ven además exacerbados por las crecientes desigualdades regionales que produce la globalización en los estados territoriales tradicionales.”* (Opello & Rosow, 2004: 257)

No es casual que buena parte del fenómeno de la paradiplomacia se haya originado entre muchos de los grupos mencionados en la cita anterior y otros que viven bajo circunstancias similares, aunque ciertamente no es prerrogativa exclusiva de ellos, como veremos más adelante.

***La posmodernidad.***

Un fenómeno adicional que conviene, por lo menos mencionar como condicionante de los cambios estructurales acaecidos en el escenario internacional y vinculado también a la globalización, aunque con su dinámica propia es el de la posmodernidad. Difícilmente se podría establecer entre ellos una relación lineal de causalidad, pero obviamente se trata de sucesos concomitantes que han afectado tanto la estructura como el funcionamiento del sistema internacional contemporáneo.

La posmodernidad un fenómeno tan complejo como polémico que obviamente no podría sintetizarse en unas cuantas líneas. La literatura sobre el particular es ciertamente abundante y sigue en aumento.

Para efectos de nuestra investigación, su importancia radica fundamentalmente en el cuestionamiento que se ha hecho desde el pensamiento posmoderno a la idea del progreso, tan característica de la modernidad y tan importante en términos de política exterior tradicional, pero sobre todo, el cuestionamiento a todos los supuestos básicos del positivismo tradicional que supuestamente nos permitía comprender el mundo racionalmente en base al método de la ciencia. Esta ruptura con el pensamiento positivista ha inaugurado una era de notable incertidumbre epistemológica de importantes consecuencias prácticas, de entre las cuales destaca el desvanecimiento de todo principio (y/o estructura) de autoridad que tiene importantes repercusiones para el ámbito internacional como factor explicativo de la erosión del principio tradicional de la soberanía estatal y el consecuente debilitamiento de las estructura burocrático administrativas del Estado.

Los críticos de la concepción positivista (hija de la Ilustración) atacan hoy día las nociones mismas de *verdad, estructura, autoridad o realidad* absolutas que, entre otras, habían sido base para el desarrollo de la teoría clásica de las RI y las de la ciencia en general hasta la fecha.

Jarvis es uno de los que más a fondo ha tratado este asunto (*IR & the challenge of postmodernity: Defending the discipline*, U.S.C. 2000) Para él, el postmodernismo (al que también llama *teoría crítica*) es la postura más radical que ha surgido en respuesta al vacío epistemológico generado por el fin del orden bipolar. A partir de la revolución postmoderna en las humanidades, estos enfoques han desafiado la noción misma de **objetividad** en ciencias sociales, pretenden descalificar al llamado discurso dominante y dar voz a minorías previamente marginalizadas.

El paradigma clásico de la modernidad se sustenta en algunos supuestos epistemológicos fáciles de reconocer: a) El universo es una realidad **objetiva**; b) Está determinado por leyes inexorables, absolutas y universales; c) Estas leyes son asequibles al entendimiento humano; d) La historia del hombre tiene un **significado** que recibe de estas leyes, las cuales garantizan el progreso y finalmente la emancipación de nuestra especie.

Aunque es más difícil agrupar a los postmodernos bajo una sola etiqueta, es claro que, en lo esencial cuestionan: a) La naturaleza objetiva de lo real; b) La aplicabilidad de leyes absolutas y universales al funcionamiento del universo; c) La capacidad del entendimiento objetivo y d) Las nociones de progreso y emancipación.

*“Según la más amplia de las definiciones, los postmodernos (también llamados reflectivistas por algunos) son gente que no está de acuerdo con la idea de que existe*

*una sola y única realidad absoluta. Para ellos, el mundo está integrado por diversos niveles de 'lo real' y ninguno de esos niveles puede ser considerado como 'más verdadero' que otro. Por lo tanto, existimos en un mundo de realidades múltiples".*

(Tsekos, [www.wm.edu/so/monitor/spring98/docs/Postmod.html](http://www.wm.edu/so/monitor/spring98/docs/Postmod.html))

El hecho de que las corrientes originales del postmodernismo hayan surgido en sociedades capitalistas ricas y con altos niveles desarrollo tecnológico y de consumo orilla a algunos a verlo como una forma decadente del capitalismo tardío. (Anderson, 2006: 121) Y por lo tanto, simplemente como una forma de dominio hegemónico que se ha ido consolidando con el fin de la confrontación ideológica entre soviéticos y norteamericanos.

Más no por ello hay que minimizarla. Para Ashley y Walker, el reto que representan los postmodernos anuncia una crisis de confianza y de certidumbre, una pérdida de fe o una degeneración de los viejos paradigmas reinantes; una crisis orgánica en la que, como dirían los Gramscianos, 'lo viejo está feneciendo y lo nuevo aún no logra nacer' (Ashley y Walker, 1990: 259-268) pero que tiene importantes implicaciones para todas las antiguas estructuras de poder (especialmente el Estado supuestamente homogéneo y monolítico). Desde el punto de vista postmoderno, vivimos en un mundo de lenguaje, discursos e ideología, ninguno de los cuales es diáfano ni monolítico; un mundo en el que cada uno de estos elementos configura nuestros sentidos de identidad y nuestras capacidades para crear significado. Pero ¿significa esto rechazar la naturaleza objetiva de lo real? No, creo que más bien implica matizarla.

Mediante su crítica, los postmodernos han evidenciado las insuficiencias del empirismo ingenuo. ¿Es posible que todo el conocimiento proceda de la experiencia directa del individuo a través de los sentidos? Ya Manheim había sugerido que no porque todo el flujo de datos sensoriales percibidos no constituye *conocimiento significativo* hasta que ha sido organizado por una teoría y la teoría es siempre una creación subjetiva que nunca puede liberarse por completo de la percepción propia que tiene cada sujeto.

La consecuencia es evidente, cualquier forma de razonamiento acerca de cuestiones políticas, morales o culturales proviene de la experiencia específica y propia de las actividades del grupo histórico-concreto que las genera mediante sus prácticas y su lenguaje. (Jones, 1997: 232-246) Los posmodernos, no obstante han abierto notablemente la agenda temática de las RI al incluir lo que en los enfoques clásicos permanece oculto: la ética, el género, la raza, la economía y la sexualidad. No sólo como temas adicionales sino como condicionantes básicos. Han contribuido a desenmascarar lo que muchos asumen como 'sentido común' al señalar su carácter ideológico y hacer explícitos los intereses de poder detrás de las teorías. Con todo ello, han contribuido a debilitar aún más las otrora aparentemente sólidas estructuras estatales propiciando con ello importantes cambios funcionales en el sistema internacional. Quizá uno de los más importantes cambios está, sin duda relacionado con la atomización de la estructura del Estado como órgano burocrático administrativo, lo que ha generado un vacío de autoridad que permite el surgimiento de entidades sustituto, obligadas a redistribuirse cuotas de poder entre sí a fin de mantener la coherencia interna del Estado como actor del escenario internacional.

*“A pesar de los increíblemente rápidos cambios ocurridos desde 1900, hay evidencia de una aceleración aún mayor alrededor de 1980, gracias a la producción masiva del chip de silicón y la introducción subsecuente de las computadoras virtualmente en todos los aspectos de la vida económica y social. En el nuevo orden económico, la riqueza se funda en la creación del conocimiento más que en la fabricación de bienes, y el estatus deriva del control y la manipulación de la información (...) **“aunque los mercados son crecientemente globales en escala, también están cada vez más fragmentados, quedando divididos en nichos segmentados más que entre poblaciones de consumidores.** En el contexto de la economía global, el capital, el trabajo, los bienes, los recursos financieros y la información se han vuelto cada vez más movibles y transnacionales, dando paso a una nueva internacionalización tanto de la producción como de la cultura”* (Harvey, 1990 en Massey, 2002: 15 énfasis añadido.)

Esta situación se ha reflejado, en muchos casos, en un dramático debilitamiento de la capacidad estatal para control de su propio funcionamiento interno y, en consecuencia también para su proyección hacia el exterior. Esa aplicación indiscriminada de políticas neoliberales tendientes a disminuir (casi al punto de eliminar) la participación estatal en la conducción de sus políticas para el desarrollo entre la mayoría de los estados subdesarrollados al término de la Guerra Fría fue, sin duda, causa del desconcierto casi generalizado que llevó a Kaplan a prevenir sobre el riesgo del desorden mundial que se estaba gestando a mediados de la última década del siglo pasado<sup>19</sup> y que ha llevado a Fukuyama a escribir sobre la importancia de fortalecer al Estado como aparato burocrático administrativo, más pequeño, pero más eficiente para permitir un mejor desempeño.

*“La soberanía y el estado nacional, piedras angulares del sistema westfaliano se han erosionado de hecho y están siendo atacados en principio porque hoy en día, lo que ocurre al interior de los estados (en otras palabras, su gobernabilidad interna) preocupa intensamente a otros miembros del sistema internacional”* (Fukuyama, 2005: 124)

Me parece evidente que bajo las actuales condiciones coyunturales en las que el otrora sacrosanto principio de la no interferencia en asuntos internos de otros estados está perdiendo vigencia, el fenómeno de la paradiplomacia deja de ser meramente una aberración sistémica para convertirse en una consecuencia, por lo menos previsible (y por tanto en alguna medida controlable) del debilitamiento estructural del Estado ocasionado por la globalización vigente y por el advenimiento de la posmodernidad. Quedan pues establecidos de esta manera los cimientos coyunturales que nos permiten ahora abordar directamente y con mayor claridad el fenómeno que nos interesa.

### ***La paradiplomacia***

---

<sup>19</sup> Kaplan, Robert, *The coming anarchy*, The Atlantic Monthly, February 1994  
<http://www.TheAtlantic.com/atlantic/election/connection/foreign/anarcf.htm>

El centro de atención en relación con fenómenos paradiplomáticos ha estado preferentemente ubicado hasta ahora en la actividad de vinculación ejercida por regiones étnicamente diferenciadas de estados nacionales establecidos al interior de fronteras estatales que ellos no ven como ‘propias’ (como los vascos, los catalanes, los quebequenses, los balones, los flamencos, etc.) o bien en la actividad de provincias regionales que, sin ser étnicamente distintas del resto de la población de su estado, si padecen sus propios problemas de desarrollo económico y reciben (por lo menos desde su punto de vista, escasa o deficiente atención por parte del gobierno central).

Antes de pasar a comentar estos casos, no obstante, me gustaría señalar otra dimensión del problema que, a pesar de haber recibido poca consideración de los analistas también refleja con claridad el fenómeno de raíz al que ya hemos hecho referencia, es decir el debilitamiento estructural del Estado. El fenómeno al que me refiero es el de la creciente obsolescencia de los ministerios nacionales de relaciones exteriores.

A principios del 2002, cuando colaboraba con el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores tuve la oportunidad de participar en un curso sobre coordinación de instancias del gobierno federal encargadas de asuntos internacionales. Fue, sin lugar a dudas una experiencia tan interesante como reveladora que me permitió constatar la creciente importancia y la diversidad de los asuntos exteriores para nuestro país. Pero sobre todo, constatar la forma en que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido literalmente rebasada por las necesidades de contacto nacional con el exterior y no creo que tal situación sea exclusiva de nuestro contexto nacional.

Participaron en ese curso más de 40 representantes de diversas áreas del gobierno federal, todos ellos y ellas procedentes de las oficinas (dentro de su propio sector) encargadas de los asuntos internacionales. El curso, sugerido por las autoridades de la propia SRE, tenía por objeto conocer la magnitud de las actividades internacionales de cada una de esas oficinas y proponer algún mecanismo de coordinación entre ellas y la p Secretaría de Relaciones Exteriores a fin de mantener algún principio general de control o coordinación desde la SRE.

El resultado fue sorprendente. En primera instancia porque efectivamente, se comprobó que cada una de esas áreas tiene una actividad de intercambio con el extranjero mucho más activa de lo que la propia SRE sospechaba por ese entonces, pero además, porque incrementó la conciencia entre funcionarios de la propia Secretaría sobre la imposibilidad práctica de atender todos esos asuntos por cuenta propia y sin el apoyo de los especialistas, que de hecho los siguen manejando desde cada una de las áreas internacionales de las otras dependencias, que incluyen lo mismo a la Secretaría de Educación Pública que a la de Gobernación, la de Energía o la de Comunicaciones y Transportes, hasta la Procuraduría General de la República.



Podría argumentarse que, en última instancia todos los asistentes a ese curso representaban de una u otra manera al gobierno federal, motivo por el cual, estrictamente hablando no representarían un caso típico de paradiplomacia. No obstante, me gustaría enfatizar la naturaleza *descentralizadora* de este proceso y la canalización de los asuntos internacionales a través de conductos distintos a los de la diplomacia tradicional para demostrar que, en efecto forman parte del paquete de consecuencias de la transformación estructural del Estado.

De la dispersión en el manejo de los asuntos internacionales en el seno del gobierno federal a la incursión en esta área de agentes sub-nacionales no hay una distancia tan insalvable que de hecho pudiera impedir tal movimiento. Pero, sobre todo, quisiera aludir al significado simbólico del rebase de la SRE por parte de otras dependencias, ya que en el modelo tradicional, la política exterior era facultad exclusiva de los ministerios del exterior en todos los países, lo que, entre otras cosas propició ese esquema rígido y jerarquizado tan característico de muchas de ellas y que obviamente les impide hoy día conservar el monopolio de la política exterior como en los viejos tiempos.

*“Algunos ministerios del exterior tratan de insistir en mantener un papel de coordinación, bien sea como oficina central para dar el visto bueno a cualquier cosa ‘internacional’ (como en el caso de Francia) o bien estableciendo departamentos propios para contrarrestar el trabajo de otros ministerios (como en el Reino Unido). Ese tipo de estrategias pueden significar desperdicio de recursos y, en la medida que los contactos directos entre dependencias con el extranjero continúen, simplemente fútiles. De hecho dependen de que los ministerios de relaciones exteriores sigan teniendo la fuerza política para insistir en su derecho a interferir en los asuntos de otros ministerios” (Riordan, 2004: 116)*

Adicionalmente, el desarrollo de la tecnología de la comunicación facilita aún más el camino de las transformaciones estructurales del sistema internacional. Claramente estamos pasando de estructuras jerárquicas formales y rígidas a un esquema de “redes de comunicación” que tienden a cambiar las reglas tradicionales de poder en el ámbito de la política internacional y otorgan al concepto de opinión pública una fuerza aún mayor de la que jamás antes haya tenido.

*“El surgimiento de las redes como forma de organización –particularmente las redes de amplios canales, en las que cada nódulo se puede comunicar con todos los demás es uno de los efectos más importantes de la revolución informática en todos los ámbitos: político, económico, social o militar. Significa que el poder está emigrando hacia actores pequeños, no estatales, que pueden organizarse en redes ampliamente ramificadas con más facilidad que los actores tradicionales de la jerarquía estatocéntrica. Significa que los conflictos provendrán cada vez más de las ‘redes’ más que de las ‘jerarquías’. Significa que quien tenga control del formato de las redes está en posición de obtener mayores ventajas en esta nueva era’ (Arquilla y Ronfeldt, 1997: 5)*

Si podemos reconocer que, en efecto, se ha generado una transformación estructural del Estado, conforme a la cual, en su condición de estructura administrativa que maneja los recursos de la nación hacia el interior, éste ha perdido capacidad de funcionamiento según los parámetros de la visión clásica; la que produjo, por ejemplo al Estado benefactor (*welfare state*) entonces podremos comprender mejor las consecuencias de este cambio así como los retos socio-políticos que ello representa.

Como sugiere Beck, la pregunta obligada al vislumbrar esta problemática puede plantearse de algún modo en los siguientes términos: ¿cómo es que el concepto y el modo de organización del Estado pueden responder mejor a los desafíos que presentan los procesos de mundialización económica y cultural; de qué manera se debe ajustar la propia estructura estatal a estos cambios? (Beck, 2002: 36) Para Fukuyama no hay vuelta de hoja; aunque redimensionado para ser más pequeño, el Estado de la era contemporánea tiene que ser más fuerte. Para este autor, el problema social central sigue siendo la cuestión del poder, y sólo los estados tienen la capacidad para sumar esfuerzos en términos de manejo del poder, ya que sólo ellos pueden desplegar un ejercicio significativo de poder legítimo, que siempre es necesario para validar la aplicación de la ley a nivel interno y preservar el equilibrio en el escenario internacional. (Fukuyama, 2005: 161-164) Volveremos con este punto más adelante.

Como decíamos al principio de esta sección, desde la perspectiva de la preocupación central de los estudios contemporáneos sobre paradiplomacia, es la cuestión de las regiones (muy especialmente en el caso de Europa) lo que ha ocupado la principal prioridad. De conformidad con su punto de vista, entre las consecuencias más paradójicas del proceso de integración europea está la exacerbación de la cuestión de las nacionalidades (seguramente en defensa de un sentido de identidad que el proceso integrador parecería estar amenazando).

La cuestión es que ese nacionalismo exacerbado no afecta tanto a los Estados nacionales históricamente configurados como a las supuestas “naciones sin estado”<sup>20</sup>, concepto que incluye a todos esos pueblos que históricamente fueron obligados a incorporarse a un proyecto de construcción de un estado nacional en el que ellos eran minoría. Los casos más ilustrativos son como ya dijimos, los de los vascos o los catalanes en España, los escoceses o los galeses en el Reino Unido, los valones y flamencos en Bélgica entre muchos otros (Europa cuenta hoy en día de hecho con 250 regiones, cada una de las cuales aspira a obtener

---

<sup>20</sup> La literatura sobre paradiplomacia más abundante se refiere precisamente al caso de las *regiones* entendidas como áreas geográficas dentro de un estado-nacional, ocupadas por un segmento de población que representa una porción minoritaria dentro de la población total del Estado y que busca hoy en día alcanzar reivindicaciones histórico culturales que les permitan afianzar un sentido de identidad propio y claramente diferenciado del proyecto de identidad nacional del Estado al que pertenecen. En los casos más extremos no es sólo cuestión de autonomía con respecto al gobierno central, sino incluso de la independencia total para crear su propio Estado nacional.

parte de un presupuesto de más de 70,000 millones de Euros que la UE les dedica para facilitar la promoción de sus propios intereses).

La presencia de las regiones en la política europea contemporánea es tan fuerte que, de hecho el Tratado de Maastricht contempla la participación de representantes regionales como miembros de las delegaciones nacionales para participar en las negociaciones que se llevan a cabo en el Consejo de la Unión<sup>21</sup>.

Esta presencia creciente de las regiones en la política internacional revela con claridad problemas históricos de largo alcance resultantes de la creación forzada de estados nacionales, lo cual a su vez confirma el carácter idealizado del estado nación como entidad política integrada por una población étnicamente uniforme y culturalmente homogénea.

Más que desarrollos resultantes de una evolución “natural”, la inmensa mayoría de las naciones actuales se entienden mejor como “comunidades imaginadas” en los términos sugeridos por Anderson (1991), según los cuales, pueblos de distintos orígenes fueron incorporados a proyectos socio-culturales de mayor envergadura fundamentalmente en respuesta a las necesidades de crecimiento del libre mercado, auspiciado a su vez por la expansión del capitalismo. Estas naciones pudieron mantenerse juntas y de hecho consolidarse como proyecto político sólo en la medida que fueron organizadas por un estado central suficientemente sólido. La carencia de una estructura estatal fuerte y hegemónica generalmente ha significado problemas para la consolidación del Estado nacional.

En la medida que el proceso globalizador de las últimas tres décadas ha contribuido a minar al estado como estructura administrativa interna, se han creado vacíos de poder que las regiones, entre otros agentes sociales, han pretendido ocupar en diversas medidas, reclamando en primer término su inalienable derecho a la autodeterminación. Como atinadamente señala Magone, el epicentro de todas estas transformaciones se localiza en el debilitamiento de las estructuras rígidas que fueron impuestas por el modelo centralizador del Estado nacional (Magone, 2006: 1) y que ahora que se han estado desquebrajando han dado paso a formas atomizadas de reorganización política administrativa anticipadas por Bull y desarrolladas luego por toda una gama de autores como nuevas formas de medievalismo. Ante el reto que plantean todos estos acontecimientos aparentemente contradictorios generados por el proceso de la globalización y que se manifiestan en una creciente fragmentación y debilitamiento de la otrora aparentemente sólida estructura estatal se han tratado de desarrollar alternativas conceptuales que nos expliquen mejor la cambiante configuración del escenario internacional.

*“Como alternativa conceptual se ha desarrollado la noción de nuevo medievalismo. Ésta se define como un sistema de autoridades traslapadas y lealtades múltiples que*

---

<sup>21</sup> Ver, Mateos, Raquel, *Paradiplomacy? A Heady Cocktail* en <http://www.cafebabel.com/en/printversion.asp?T=T&Id=1411>

*se mantienen unidas gracias a una dualidad de esquemas universalistas en competencia entre sí. De este modo (se recuerda que) la Edad Media se caracterizó por la existencia de redes altamente fragmentadas y descentralizadas de relaciones socio-políticas afianzadas por las pretensiones universalistas en competencia del Imperio y de la Iglesia. De forma análoga, el mundo post-internacional se caracteriza por una complicada red de identidades sociales afianzadas por los reclamos organizacionales antagónicos del sistema de estados nacionales y la economía transnacional de mercado”.* (Friedrichs: 2001)

Otro caso es el de las regiones que, sin ser sede de una minoría étnica ni tener reclamos de reivindicación nacional propia, si se enfrenta a problemas de desarrollo económico propio para los que definitivamente consideran insuficiente el apoyo del gobierno central. Una nueva señal del debilitamiento estructural del Estado tradicional que hemos venido mencionando. En este caso, los gobiernos locales buscan, por sus propios medios, la forma de atraer recursos a su región, frecuentemente viajando al extranjero y ofreciendo alianzas estratégicas con industriales o inversionista a quienes se ofrece todo tipo de facilidades para su establecimiento en la región promotora. La mayor parte de las entidades federativas en nuestro país cuentan ya hoy en día con activas oficinas de asuntos internacionales que lo mismo promueven el turismo local, que buscan inversionistas interesados en coadyuvar al despegue económico de zonas que les ofrecen facilidades de inversión. El caso de la actividad sub-nacional en materia de política exterior en los Estados Unidos es ejemplificado en un interesante trabajo de McMillan recientemente publicado.<sup>22</sup>

Apoyadas en el fenomenal desarrollo de las nuevas tecnologías de la informática y la comunicación, las entidades subnacionales o regionales prácticamente de todo el mundo pueden hoy en día tratar de velar por sus propios intereses en el ámbito internacional con mucha mayor eficacia y celeridad que en el pasado, cuando la autoridad rígida y vertical del Estado obligaba a mantener un enfoque centralizado en materia de política exterior. En el contexto de la era de la información, las regiones, tanto políticas como económicas bien pueden ser consideradas como estructuras suficientemente flexibles como para construir en torno a ellas “redes informativas” eficientes para promover su propio desarrollo económico.

*“En breve, toda una gama de dinámicas han incrementado notablemente los flujos transfronterizos y han vuelto los límites entre lo externo y lo doméstico cada vez más porosos. Con el colapso del tiempo y la distancia, los organismos sub-nacionales y los gobiernos que alguna vez operaron dentro de los confines de lo doméstico están ahora tan inextricablemente conectados a distantes partes del mundo que las jurisdicciones legales y geográficas en las que se ubican físicamente importan cada vez menos.* (Rosenau in Held, 2004: 227)

---

<sup>22</sup> Ver McMillan, Samuel L. *Subnational foreign policy actors: How and why governors participate in U.S. Foreign policy* en *Foreign Policy Analysis*, Vol. 4 Issue 3, July 2008 pp. 227-253

El análisis del alcance de los fenómenos paradiplomáticos no se detiene en este punto. Es claro que hoy en día, los organismos internacionales (de nivel supra-nacional, como la ONU, la OTAN, la Unión Europea) han alcanzado una identidad propia mucho más claramente definida de lo que antes parecía sugerir su conformación estatal; esta identidad fortalecida, en la que el todo es claramente algo más que la suma mecánica de las partes les permite ahora diseñar y ejercer su propia política exterior con mayor facilidad. Muchos argumentan que, en última instancia, esa política sigue dependiendo de las instancias estatales que conforman a estos organismos, pero esa es obviamente una reducción simplista que no alcanza a apreciar el nivel de autonomía que muchas de ellas tienen y la forma como su acción frecuentemente se revierte, incluso en contra de los actores estatales más poderosos. No es este el sitio para entrar en detalle a ese tipo de análisis, pero el caso de la Organización Mundial del Comercio es claramente sintomático. Nadie en su sano juicio podría decir que ésta es un mero apéndice de los intereses norteamericanos.

El caso de las Organizaciones Internacionales No-Gubernamentales es igualmente ilustrativo en la misma dirección. Difícilmente podría argumentarse que cualquiera de ella representa exclusivamente intereses estatales. Las propias empresas transnacionales son hoy en día agentes que operan (en términos de la defensa de sus intereses) con un amplio margen de autonomía con respecto a la política exterior de los estados y que, en gran medida ejercen (la mayor de las veces con mucha más eficiencia que los mismos gobiernos) su propia diplomacia.

Por último, aunque no por ello menos importante, está el caso de las ciudades que, hoy en día, también por cuenta propia, establecen convenios de vinculación con sus similares en el extranjero con el propósito de intercambiar experiencias, recursos, información o mecanismos para solución de problemas similares. Todas estas son, sin lugar a dudas claras manifestaciones de un mundo en el que las estructuras monolíticas, rígidas, autoritarias están perdiendo vigencia a favor de un proceso de atomización que redimensiona los problemas de poder para descenderlos de manera progresiva, incluso a nivel de los individuos. Todo esto hace tan conveniente como necesaria una reevaluación profunda de los supuestos epistemológicos básicos con los que tradicionalmente habíamos abordado el análisis de la problemática internacional y que, ante una realidad cambiante evidencian día a día con más claridad su vergonzosa obsolescencia.

El Estado-nacional como categoría de análisis ha sido, sin lugar a dudas, central para el desarrollo de una disciplina de las relaciones internacionales, pero aún desde sus orígenes se veía que la disciplina no podía estar meramente limitada a la actividad inter-estatal; relaciones internacionales como proceso social era algo de mayor envergadura y estaba relacionado con la configuración de la sociedad internacional.

Naturalmente que, desde la óptica del Estado-Nación como unidad en sí misma, la idea de la configuración de una sociedad internacional era muy difícil de vislumbrar, más aún, de

conceptualizar. El predominio del estado nacional como categoría de análisis es entonces más producto del desarrollo académico de la disciplina que como indicador veraz de la forma de operar del sistema internacional. Esa situación se ha hecho mucho más evidente con el término de la Guerra Fría, aunque los observadores más agudos de las relaciones internacionales lo habían notado con mucha más anterioridad. En todo caso, hoy en día es claro que:

*“Categorías tales como el ‘estado-nación’ tienen que ser reconsideradas a la luz de su historia y de los nuevos acontecimientos. El concepto europeo del estado nacional procedente de finales del siglo XVIII popularizado por Herder, Fichte, y otros resulta ya inadecuado para caracterizar el mundo contemporáneo de estados multinacionales, estados nuevos o recién reconfigurados, estados disfuncionales o divididos entre muchos otros tipos posibles” (Ricento, 2006: 6)*

En el universo académico simplificado de las relaciones internacionales al término de la Primera Guerra Mundial se alentó la idea de la centralidad del Estado-Nacional, como si éste fuera una realidad objetiva incontestable desde mediados del siglo XVII. Una mirada más atenta revela de nueva cuenta que esa “realidad” ha estado más en la mente de los analistas que en la práctica observada. Aun así (quizá a través de un consenso intersubjetivo) y en aras de la facilidad explicativa, se aceptaba casi sin reservas que: los estados nacionales eran los actores centrales del sistema, que tenían para sí el privilegio monopolizado del diseño e implementación de la política exterior y que, en efecto, ejercían tal privilegio en nombre del interés nacional. En esta visión tradicional se acepta absolutamente como válida la definición de Freeman sobre la diplomacia como la que mejor describe el proceso que acabo de mencionar:

*“La práctica diplomática es el proceso a través del cual los estados se acomodan entre sí vis-à-vis otros estados. Lo hacen para adquirir ventajas estratégicas en asuntos políticos, económicos o militares o para prevenir eventos que puedan perjudicar su posición estratégica” (Freeman, 2005: 77)*

La situación contemporánea difiere marcadamente según hemos tratado de mostrar a lo largo de estas páginas. El escenario internacional se ha transformado, no sólo en términos de la centralidad del Estado-Nación como actor del sistema, sino de la estructura misma de ese otrora aparentemente sólido y monolítico Estado-nacional, hoy día mucho más atomizado y debilitado, en la medida que sus propios componentes y subsistemas se reorganizan y desempeñan en gran medida de manera crecientemente autónoma y en función de sus propios intereses (no siempre coincidentes con los de esa etérea construcción llamada nación).

Los actores subnacionales emergen hoy día por todas partes y dejan su impronta sobre el escenario internacional con mucha más claridad y determinación. Los diferentes niveles del propio gobierno federal, los gobiernos provinciales, las regiones étnicas, las ciudades, los

partidos políticos, las empresas, las organizaciones civiles, incluso los grupos que operan al margen de la ley han encontrado o desarrollado fórmulas para incidir en la conformación y funcionamiento del sistema internacional procurando sus propios intereses (en gran medida, su propia política exterior) de forma tal que ninguna de las teorías clásicas sobre relaciones internacionales preveía y que hoy día no debe ignorar. En estas condiciones, la idea de política internacional no puede ya circunscribirse meramente a su dimensión interestatal, so pena de ofrecer una visión muy limitada de la realidad internacional.

Incluso la propia sociedad civil sin organización formal (a través de su voz como opinión pública, por ejemplo) juega un papel importante en la conformación de la realidad internacional que ningún teórico debería minimizar:

*“Para los diplomáticos, la sociedad civil del país anfitrión cuenta de una manera tal que era inconcebible hace apenas una generación. El hombre común es cada vez más visible para la práctica de la diplomacia y las relaciones consulares. (Melissen, 2007: 23)*

El proceso, ciertamente no es nuevo, hace ya más de dos décadas Lipovetsky lo intuía magistralmente en los siguientes términos:

*“Aún más significativamente seductora es la presente tendencia de las democracias a jugar la carta de la descentralización: después de la unificación nacional y la supremacía de las administraciones centrales, el reciente poder de los consejos regionales y electos locales, las políticas culturales regionales, es la moda del desvanecimiento de compromiso por parte del Estado, de las iniciativas locales o regionales, del reconocimiento de los particularismos e identidades territoriales; la ola de seducción democrática humaniza la nación, ventila los poderes, acerca las instancias de decisión de los ciudadanos, redistribuye la dignidad en las periferias. **El estado nacional jacobino inicia una reconversión centrífuga destinada a reducir las rigideces burocráticas, reevalúa a la ‘patria chica’ promueve de algún modo una democracia del contacto, de la proximidad a través de una reorganización territorial y una personalización regionalista (...)** la autogestión consiste en suprimir las relaciones burocráticas de poder, en hacer de cada uno un sujeto político autónomo. (Lipovetsky, 1986: 26-27 énfasis añadido)*

Efectivamente, hoy día las diferencias entre la añeja diplomacia estatal y las acciones ejercidas por grupos subnacionales en el plano internacional empiezan a desvanecerse y cobrar nuevos significados. Cada uno de estos diversos actores de los subsistemas nacionales lucha por institucionalizarse en el plano internacional a través de la consolidación de una identidad propia que le permita definir sus intereses y de esta manera coadyuva a la creación de una nueva arquitectura internacional que, naturalmente exige de nuevas perspectivas de análisis.

### *A manera de conclusión*

Éste no ha pretendido ser más que el esbozo de una introducción a los problemas teórico-metodológicos que actualmente plantea el complejo fenómeno de la paradiplomacia, el cual, como hemos podido observar no representa, en realidad sino la punta de un inmenso iceberg. Lo que está en juego no es meramente la indisciplina de actores subnacionales tratando de tomar las riendas de su propio destino en sus manos.

Aunque para muchos, el escenario internacional de la posguerra fría sigue siendo esencialmente “más de lo mismo”, es claro que las cosas han cambiado de manera significativa y que los cambios no son “menudencias” que se puedan ignorar olímpicamente.

Puede ser, sin duda, que aún prevalezcan en el mundo contemporáneo fuertes ecos del pasado, en términos de estructura formal aparential, pero de ninguna otra manera, que no sea un reduccionismo simplista y distorsionador, podría pensarse que las cosas siguen “igual que siempre” y que el orden internacional de la era anterior prevalece sin modificaciones, respondiendo a una sola y única e inmutable naturaleza humana o condicionado por una perene lucha de poder condicionada por la defensa a ultranza del interés nacional.

Por supuesto que el argumento puede emplearse (y de hecho se usa con frecuencia en las aulas en detrimento de la exigencia explicativa que la situación amerita), pero eso equivale, por ejemplo, a limitar la explicación de los orígenes de la Primera Guerra Mundial al asesinato del Archiduque Francisco Fernando (por muy heredero que haya sido de la corona Austriaca) a manos de un nacionalista fanático. La realidad es evidentemente mucho más compleja y quien intenta explicarla no puede sencillamente pasar por alto esa complejidad en aras de una parsimonia mal entendida.

Los analistas del fenómeno contemporáneo de la paradiplomacia tienen ante sí, sin lugar a duda, un rico filón para explorar elementos de la renovada realidad internacional y hay una gran cantidad de interrogantes sumamente atractivas para la reflexión, por ejemplo: ¿cómo puede el Estado reconocer a sus grupos subnacionales que se están desempeñando de manera autónoma en el exterior? ¿qué tipo de relación le conviene establecer con ellos, predomina ahí el conflicto de intereses o es posible trabajar sobre la base de algún esquema de cooperación? ¿Debe mantener el Estado una autoridad incólume en el trato frente al exterior? Esa acción de los grupos subnacionales en el exterior, ¿refleja una crisis de identidad o es meramente producto de la debilidad económica o de alguna otra causa? ¿De qué manera puede el Estado volverse más eficiente como facilitador del trato con el exterior sin retornar a esquemas de autoritarismo, o es necesaria la vía del control monopólico dadas las condiciones de subdesarrollo de los grupos subnacionales? ¿Implica la aparición de la paradiplomacia un signo de fragmentación irreversible del Estado? Cuando los estados son subsistemas de una entidad mayor, ¿de qué manera pueden ajustar sus intereses a los del sistema mayor? ¿Cómo se trabaja en la consolidación de una identidad colectiva mayor que



pueda reflejar todos los intereses en juego, por ejemplo, una identidad ‘europea’ que incluya a una identidad ‘española’ que incluya a una identidad ‘catalana’? ¿Qué tipo de retos legales plantea el desarrollo de la paradiplomacia y cómo se pueden abordar? En fin, la lista podría prolongarse mucho más allá de lo conveniente para el alcance de este breve ensayo, pero me parece suficientemente ilustrativa del amplio campo de oportunidades de análisis que representa.

La paradiplomacia es sin duda una de las más claras evidencias de la des-configuración que ha sufrido el escenario internacional de la posguerra fría así como de las dificultades para construir identidades homogéneas globalizantes. El nuevo fenómeno refleja de manera contundente, como ya hemos venido apuntado que la política exterior ha dejado de ser privilegio exclusivo de los gobiernos centrales a través de sus conductos formales y que la política internacional no es ya una mera proyección de la actividad interestatal. Sin que esto implique su desaparición, el debilitamiento del aparato estatal como estructura burocrático-administrativa ha abierto un margen de acción (nunca exento de contradicciones) que los grupos sub-nacionales se han apresurado a llenar:

*“El estado no está desapareciendo; se está desdoblando en sus partes separadas y funcionalmente distintas. Sus cortes, sus agencias reguladoras, sus ramas ejecutiva y legislativa se asocian ahora a través de redes de comunicación con sus contrapartes en el extranjero, creando así un nuevo orden trans-gubernamental. Si bien es cierto que este proceso carece del dramatismo de la alta política, las nuevas redes gubernamentales transnacionales son ya una realidad para los internacionalistas de la década de los noventas; los banqueros, abogados, activistas y criminales son algunos de los diversos grupos de interés que hoy día las conforman. Y seguramente representan la respuesta a muchos de los retos más presionantes del siglo 21”.*  
(Slaughter: 1997)

El estado no puede ya ser concebido, de manera fructífera como una estructura monolítica. Incluso en aquellos casos en los que su población es medianamente homogénea (más en términos culturales que en términos raciales), siempre existen otras variables que permiten la aparición de los actores subnacionales. No obstante, es claro que sólo un estado fuerte (en términos estructurales) y eficiente, (en términos de su desempeño como árbitro y rector de las relaciones sociales) puede contribuir a minimizar los efectos adversos de la heterogeneidad característica del estado postnacional en el que cada quien estaría tratando “de llevar agua a **su** molino” como reza el refrán popular.

La paradiplomacia generalmente refleja, o bien desigualdades económicas o bien crisis de identidad (y frecuentemente ambas) en función de las que algunos grupos subnacionales dejan de sentirse representados por sus autoridades estatales y buscan entonces promover sus propios intereses y fortalecer su identidad. Hasta el momento, el desdibujamiento del aparato estatal no ha propiciado una eclosión generalizada del modelo estatal, pero hay señales suficientes de lo grave que esto podría ser de llegar a ocurrir, a eso se refieren particularmente las nociones de estados fallidos o colapsados, o estados en la sombra.

El modelo formal del estado sigue representando ventajas organizacionales comparativas que bien vale la pena rescatar a través de su fortalecimiento para permitir una evolución apacible de las estructuras del sistema internacional. Las alternativas no pueden ser, a fin de cuentas, benéficas para nadie.

## **Capítulo 2. El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la Paradiplomacia en el mundo globalizado.**

*“La aparición de fenómenos globales pone en duda la propia subsistencia del Estado tal como existe hoy, (...) lentamente al principio y luego a mayor velocidad, se difunde la constatación de que los Estados nacionales no están en condiciones ni de abordar los problemas globales ni de reducir los riesgos que ellos entrañan (ya que son entidades) que resultan ineficaces ante fenómenos desterritorializados como la economía de mercados internacionales, el narcotráfico, las comunicaciones globales, las amenazas ecológicas o la distribución de la riqueza a nivel mundial”.*

José Joaquín Brunner<sup>23</sup>

Tal como hemos señalado en la sección precedente, el tema de la Paradiplomacia está presente en la agenda internacional contemporánea desde hace ya poco más de tres décadas y viene cobrando creciente importancia, tal como atestigua la abundante literatura que éste ha generado.<sup>24</sup> Como el propio nombre sugiere, el tema está inexorablemente vinculado a la idea original de *diplomacia* y, por ende, a la de política exterior como prerrogativas del Estado, aunque obviamente, el hecho mismo de bordar sobre un nuevo concepto, sugiere la existencia de diferencias de fondo, incluso con términos similares, las cuales deben ser exploradas en detalle para dar sentido propio a, y así facilitar el entendimiento de, este complejo e interesante fenómeno que caracteriza al escenario internacional de nuestros días.

La conexión semántica y estructural con los conceptos de diplomacia y política exterior nos obliga a tener que iniciar la reflexión sobre Paradiplomacia recordando el alcance y significado de esos dos términos para, de ahí trascender hacia el terreno que corresponde propiamente hablando a la paradiplomacia. No obstante, es necesario recalcar que más que un esfuerzo de caracterización de la Paradiplomacia como nuevo fenómeno internacional, la intención de este trabajo es contextualizar en términos históricos las condiciones que distinguen, primero a la política exterior y la diplomacia como práctica propia de los actores primarios del sistema internacional moderno y luego, la transformación estructural que se genera a partir de la Segunda Guerra Mundial que desemboca en un

---

<sup>23</sup> (1998) *Globalización cultural y postmodernidad*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile

<sup>24</sup> Hay un buen número de referencias al trabajo sobre paradiplomacia en la obra colectiva coordinada por Zeraoui, Zidane, (2013) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Montiel & Soriano, Puebla

debilitamiento del Estado como actor central del escenario internacional y permite la aparición y consolidación del fenómeno de la Paradiplomacia.

Tradicionalmente, la política exterior de los Estados, bien sea la propia o la comparada con otros Estados ha estado en el centro de atención de las Relaciones Internacionales.<sup>25</sup> Su necesaria vinculación con la diplomacia, entendida como mecanismo de implementación de la política exterior, obligan a un estudio en paralelo, bajo el mismo rubro de ambas actividades.

La implementación (a través de la diplomacia) y la valoración de la política exterior es hoy día una de las actividades (aunque ciertamente no la única) que mayor fuerza de atracción ejerce entre los internacionalistas. Dicho proceso, exige de una cuidadosa revisión de la teoría del Estado, el papel que juega el derecho en el esquema de interrelación entre Estados e incluso, la experiencia histórica acumulada por los distintos Estados del escenario internacional en este resbaladizo terreno.

El análisis de la política exterior, además, vincula a los especialistas con los temas sustanciales de la agenda internacional, toda vez que dicha política representa, en gran medida y en primera instancia, la respuesta de los gobiernos nacionales a la temática plasmada en esa agenda. No es del todo accidental, por tanto, que el acercamiento tradicional a la política exterior conduzca, al mismo tiempo, a considerar a las relaciones internacionales, en su perfil académico, como un mero apéndice de la ciencia política, por más que se le dé en ese contexto, el pomposo nombre de *subdisciplina*.<sup>26</sup> No obstante, hace ya más de un par de décadas que la política exterior ha dejado de ser monopolio exclusivo de los actores estatales,<sup>27</sup> por razones que vale la pena explorar con mayor detenimiento y las que

---

<sup>25</sup> Es un hecho ampliamente reconocido que los primeros programas académicos en relaciones internacionales tenían como objetivo central la capacitación de personal para atender las necesidades concretas del Servicio Exterior de los diferentes países que los implementaban. En diversos países, de hecho, sigue siendo el caso.

<sup>26</sup> Por cierto que aquí encontramos también, en gran medida, los orígenes del engorroso, pero inevitable debate sobre la condición disciplinaria de las relaciones internacionales. Ver, Sarquís, David, *¿Deben ser consideradas las relaciones internacionales como una disciplina autónoma?* En Schiavon, Jorge el al (2014) Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México, UABC, BUAP, COLSAN, UANL, UPAEP, México, pp. 45-65

<sup>27</sup> Esta observación puede resultar controvertida, sobre todo para los puristas de la ciencia política quienes consideran que *política exterior*, por definición sólo puede ser concebida como actividad (y prerrogativa) del Estado para vincularse con otros estados. Estrictamente hablando, así debería de ser. Sin embargo, la realidad es, con frecuencia reacia a ajustarse a la rigidez de los conceptos. Veleidosa y cambiante, como suele ser, genera fenómenos que están claramente relacionados entre sí de manera estructural, pero que, al mismo tiempo manifiestas características propias, para las cuales no siempre disponemos (ni podemos crear) conceptos exclusivos, cuestión que hace del lenguaje y a comunicación procesos sumamente complicados.

En este sentido, trataremos de probar que, las condiciones cambiantes del escenario internacional del siglo XXI han generado un debilitamiento estructural del estado soberano tradicional que ha abierto la puerta para el surgimiento de una multitud de nuevos actores internacionales que, a través de sus procesos de interacción con otros actores sociales exigen una reconceptualización de la idea original de política exterior.

volveremos más adelante, justamente porque contribuyen en gran medida a explicar los orígenes y el alcance de la idea actual de Paradiplomacia.

Aunque algunos analistas estiman que este fenómeno empezó a ser perceptible prácticamente desde el término de la Segunda Guerra Mundial; la aseveración parece un tanto exagerada (aunque no del todo incorrecta) y tendría que matizarse con mucho cuidado. De hecho, como intento señalar en este trabajo, por una parte, el periodo de la Guerra Fría (1946-1991) es realmente el momento histórico de *consolidación* (ojo, es consolidación, no surgimiento) de la idea del Estado Nacional como actor primordial del escenario internacional<sup>28</sup> y, por otra, justo en función de lo anterior, y aunado a las condiciones de la disputa ideológica entre las grandes potencias y el establecimiento rígido de esferas de influencia, que los nacientes estados “nacionales” se atrincheran, obligados por las circunstancias, para así tratar de identificar y proteger sus propios intereses. Esta situación les lleva a buscar mantener un hermético control de su política exterior y de su práctica diplomática, preferentemente limitando los contactos con el exterior a través de los rígidos mecanismos de la burocracia estatal. Esto es algo que ha cambiado visiblemente en el escenario internacional de las últimas tres décadas.

En la medida que las restricciones al contacto con el exterior se fueron aligerando hacia principios de la última década del siglo pasado, como producto del deshielo bipolar, los canales de interacción entre los estados empezaron a ampliarse, los actores mismos a diversificarse y, en consecuencia, el escenario internacional se volvió mucho más complejo; me parece que es en este contexto que podemos empezar a hablar con propiedad del fenómeno de la Paradiplomacia y que disponemos ya de elementos fiables para caracterizarlo, lo cual no impide, desde luego, buscar antecedentes históricos de este fenómeno un poco más atrás.

Aunque la reacción en el ámbito académico ha sido un tanto reticente a quitar del centro de atención a los Estados, su política exterior tradicional y su práctica diplomática, se ha tenido que ir reconociendo esta creciente complejidad escénica para lograr un mejor entendimiento de los procesos de interacción entre actores internacionales del mundo globalizado de inicios del tercer milenio. Es justamente en este contexto que hoy hablamos de nuevos procesos transnacionales, Paradiplomacia, Regionalización, nuevos actores, etc., temas que se convierten en nuevos objetos de estudio para los internacionalistas, ya que cada uno de ellos posee su especificidad y dinámicas propias. De este modo, la reflexión contemporánea sobre Relaciones Internacionales tiene que trascender con mucha mayor

---

<sup>28</sup> Por supuesto que podemos rastrear el surgimiento de la idea hasta las postrimerías de la Edad Media en Europa Occidental, pero es durante el periodo de la Guerra Fría que la mayor parte de los actores del escenario internacional empiezan a configurarse como estados nacionales (a pesar del hecho notable de que muchos de ellos realmente carecen de las condiciones adecuadas para hacerlo, la mayoría, de entrada, ni siquiera están conformados por naciones propiamente dichas y carecen de experiencia para la construcción del aparato estatal correspondiente).

claridad ese enfoque estatista tradicional que las reducía preferentemente al análisis de la política exterior de los Estados (como prerrogativa exclusiva de los mismos) y su práctica diplomática, en lugar de bordar sobre el proceso de construcción de un Sistema Internacional y sus implicaciones.

Esto no significa, en forma alguna, como podría argumentarse desde un punto de vista ingenuo (o malicioso) que el Estado haya desaparecido de la escena internacional con el advenimiento del deshielo bipolar, o que se haya reducido a mera comparsa de nuevos actores más relevantes para el proceso de construcción del Sistema Internacional del mundo globalizado.

De una u otra forma, el Estado sigue y seguirá siendo en el futuro previsible, elemento indispensable para el cabal entendimiento de la dinámica internacional. La influencia de las culturas locales, sus valores y tradiciones así como sus propios marcos normativos para control de sus poblaciones, tienen aún una influencia demasiado fuerte como para permitir la disolución de los aparatos estatales sin generar un caos mayúsculo a nivel planetario. El factor cultural, con frecuencia desdeñado por los analistas como variable distintiva en la configuración del Estado-Nacional muestra ahora, sobre todo a raíz de los cambios generados por el ataque a las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, la relevancia del mantenimiento de estructuras estatales propias de las diversas formas culturales que se manifiestan por el planeta, con todo y globalización.

Sin embargo, es claro que esta dinámica se mueve hoy en día a través de mecanismos mucho más complejos y sutiles que la mera voluntad (incluso de las grandes potencias) expresada mediante sus designios de política exterior y sus tradicionales prácticas diplomáticas. Tan sólo en términos de los especialistas que hoy día se requieren en los órganos de servicio exterior de los estados para atender la abultada y variada agenda internacional y de la revolución en los medios de comunicación, sería virtualmente imposible confinar el trato genérico con *el extranjero* a los conductos formales clásicos de los Estados Nacionales, a través de una política exterior monolítica implementada por un cuerpo diplomático fijo y de perfil monotemático.

Vamos a explorar en este trabajo la forma como, sobre todo en el último tercio del siglo XX se fueron gestando las transformaciones estructurales que redefinieron el rol de los Estados en el escenario internacional y dieron paso a nuevas formas de interacción entre colectividades humanas, analizando en particular, el caso de la Paradiplomacia, para tratar de dar cuenta de las perspectivas de reconfiguración del escenario internacional en los albores del siglo XXI. Para hacerlo, sin embargo, tendremos que hacer un periplo histórico hacia los orígenes del estado soberano que explica lo específico del Sistema Internacional contemporáneo. Trataré de hacerlo ligero para no agobiar a las mentalidades pragmáticas que encuentran poco placer por los recorridos históricos.

### ***Las relaciones internacionales son algo más que política exterior.***

El enfoque que hace de la política exterior, como expresión de la voluntad del Estado, centro de análisis de las relaciones internacionales (y que, por tanto nos coloca como apéndice de la ciencia política) no es del todo equivocado; quizá resulte limitado en cuanto a su alcance, pero en definitiva no es incorrecto.

Este enfoque nace prácticamente en paralelo con el desarrollo de la Ciencia Política, desde las postrimerías de la Edad Media y es parte importante de la reflexión que se encarga de explicar los orígenes del Estado, sus responsabilidades como organizador de la sociedad y defensor de sus intereses frente a otras entidades estatales. En consecuencia, el análisis tradicional de la política exterior no puede llevarse a cabo sin tener buenos fundamentos de Teoría del Estado, de la soberanía, del interés nacional etc., aunque ciertamente no es el único camino para abordar este delicado tema.<sup>29</sup>

En realidad, si tomamos en cuenta los orígenes de dicho enfoque, tiene bastante sentido: tradicionalmente, palabras más, palabras menos (según la habilidad retórica de los diferentes especialistas en la materia) la política exterior se conceptualiza como un conjunto de estrategias y mecanismos empleados por los distintos *estados* (a través de sus respectivas autoridades, y en función, tanto de las presiones internas que generan sus propios grupos de presión, como de las condiciones estructurales y coyunturales del exterior) para relacionarse con sus pares (es decir, con otros Estados) en el escenario internacional, de donde se estaría generando la dinámica que mueve en gran medida a las Relaciones Internacionales como praxis característica de la vida internacional.<sup>30</sup>

Como consecuencia lógica, al pensar en una disciplina para el estudio de esa praxis, se piensa en algo abocado al análisis de las estrategias que los Estados diseñan e implementan por medio de la diplomacia, para así vincularse con sus similares, es decir, *política exterior* que necesariamente recae bajo la responsabilidad del gobierno que representa al Estado. Según puede apreciarse, el enfoque es claramente *estato-céntrico*, en el sentido que hace girar todo el significado de la actividad internacional en torno a la figura central del Estado, al punto en que, aun cuando se llega a reconocer la existencia de otros actores no estatales sobre

---

<sup>29</sup> De hecho, hace ya casi un cuarto de siglo que se viene discutiendo en detalle la cuestión de la disciplinariedad y sus alcances en las ciencias sociales. A mediados de la década de los noventa del siglo, la Comisión Gulbenkian presentó un polémico informe que sugería con claridad las dificultades de trabajar desde departamentos estancos separados por rígidas fronteras que obstaculizaban la comunicación para abordar problemas sociales desde una perspectiva holística (integral) que tomara en cuenta la complejidad de la realidad social como conjunto en vez de simplificarla al límite separando las áreas de análisis como si no tuvieran nada que ver unas con otras, en otras palabras, que fomentara la interdisciplinariedad. Ver, Wallerstein, Immanuel (1995), *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI, México.

<sup>30</sup> Una de las definiciones más acabadas y puntuales que sirve como excelente punto de partida para iniciar la reflexión sobre el tema es la de Hernández-Vela, Salgado, Edmundo (2002) *Diccionario de política internacional*, Porrúa, México, p. 935

el escenario internacional, en lo general se les coloca en posición subordinada con respecto a éste.

De ese modo, el Estado, que ya era figura principal de análisis para la ciencia política, permanece en su rol estelar para las Relaciones Internacionales, sólo que, en relación con la proyección de la actividad estatal y sus intereses, *hacia afuera*, es decir, frente a otros estados, lo que justifica el estudio de la política exterior como actividad sustantiva en el campo disciplinario de las Relaciones Internacionales.

No obstante, como puede observarse, el estudio queda prácticamente condicionado por la idea de que son los intereses del Estado (de cada Estado) los que están en juego y no la construcción de una entidad supra-estatal (Sociedad Internacional) lo que, necesariamente, cuando se aplica, da a la idea de *política exterior* una nueva dimensión; una dimensión ampliada, en la que los Estados ya no sólo están compitiendo en defensa de sus propios intereses, sino además (y en paralelo), desplegando esfuerzos de colaboración para la construcción de una *Sociedad Internacional*, proceso de implicaciones notablemente distintas. Es en este contexto que podemos pensar que, dada la diversidad de nuevos actores internacionales y la ampliación del horizonte, más allá del interés exclusivo del Estado, resulta válido hablar de política exterior en términos que puedan incluir estas nuevas características del Sistema Internacional.

Este enfoque es particularmente difícil de vislumbrar desde una perspectiva realista porque para esa escuela de pensamiento, la realidad internacional nunca trasciende (no puede hacerlo) la existencia individual de los Estados. Es decir, más allá del conglomerado estatal, realmente no hay nada y la suposición de la existencia de un Sistema Internacional que intenta convertirse en Sociedad o Comunidad Internacional no es más que una hipótesis de trabajo (no probada) que sólo se sustenta en buenos deseos.

Sin embargo, como hemos dicho, ésta no es la única forma de ver las cosas. Existen diversas y bien argumentadas críticas contra las limitaciones del realismo político. Las más sólidas (sobre todo bajo el enfoque de la posmodernidad) señalan que resulta difícil justificar la concepción del Estado como un actor monolítico y homogéneamente configurado, cuyos intereses pueden ser identificados sin mayor problema.<sup>31</sup> Gran parte de la crítica marxista del siglo XIX venía precisamente del señalamiento de que el “Estado”, como lo concebían los juristas, era en realidad una amalgama de diversos intereses de clases sociales antagónicas, por lo que hablar de un “interés nacional” único y homogéneo siempre resultaba falaz.

El enfoque sistémico, por su parte, contempla no sólo a las clases sociales, sino de hecho a todo grupo organizado cuya actividad tiene incidencia en la configuración de un

---

<sup>31</sup> Ver, Sarquís, David, (2013), *Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia*, en Zeraoui, Zidane, (Coord.) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Montiel y Soriano, Puebla, pp. 45-92

Sistema Mundo, según la expresión de Wallerstein.<sup>32</sup> En otras palabras, nos invita a pensar en el escenario internacional no sólo como un mosaico fragmentario de Estados Nacionales, en el que cada actor defiende a ultranza su propio interés, o como una entidad conformada por clases antagónicas que buscan imponerse una sobre otra para la implantación de un modo de producción, sino como una especie de *enjambre* de diversos actores internacionales (que pueden ser Estados o clases sociales, pero también empresas transnacionales, organismos no gubernamentales, grupos de presión, e incluso grupos al margen de la ley<sup>33</sup>) cuyos procesos de interacción configuran una entidad con vida propia, más allá de la de sus partes integrantes y que podemos reconocer como un *Sistema Internacional*, el cual constituye, por ende, un objeto de estudio propio, más allá de los intereses nacionales de cada Estado (los cuales, para hacer las cosas todavía más complicadas, mantienen toda su vigencia).

Una concepción de esta naturaleza, que reconoce la amplia variedad de actores que pueden conformar un sistema internacional, abre de inmediato la posibilidad para explorar cómo es que cada uno de ellos se vincula con los demás y, de este modo, pensar en formas alternativas de contacto con el exterior; estrategias pensadas más allá del “interés nacional” predominante, que reflejen con más claridad los intereses específicos de las distintas partes que conforman a los Estados y que además, desarrollan sus propios canales de comunicación con el exterior. La idea de Paradiplomacia queda, de este modo, estructuralmente vinculada a sus antecesoras, la dupla política exterior- diplomacia, pero las trasciende porque se sale del limitado marco de la acción estatal exclusivista.

Por supuesto que aún queda por ver qué intensión y qué extensión<sup>34</sup> corresponden a la idea de la Paradiplomacia para hacerla realmente significativa. Como atinadamente nos ha señalado Zeraoui, la idea de la Paradiplomacia tiene importantes antecedentes en el derecho internacional y proyecciones culturales y políticas que no siempre son coincidentes.<sup>35</sup>

### ***Algunas breves precisiones conceptuales.***

Sí partimos de la idea de que un Sistema Internacional es un conjunto de *actores sociales* interactuantes en el contexto de un escenario internacional, necesitamos empezar por precisar entonces, que entendemos por *escenario* al espacio geo-histórico concreto que comparten un

---

<sup>32</sup> Wallerstein, I (1997) *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*, Siglo XXI, México. Disponible en [http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/analisis\\_de\\_sistemas\\_wallerstein\\_0.pdf](http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/analisis_de_sistemas_wallerstein_0.pdf)

<sup>33</sup> De conformidad con el enfoque sistémico, cada uno de estos grupos puede ser representado para su estudio como un sistema, porque todos ellos tienen características en común (sin que ello signifique que sean lo mismo). El pensamiento sistémico caracteriza a la idea genérica de *sistema*, como un primer paso metodológico, pero en seguida nos invita a reflexionar en lo que hace distintivo a cada sistema, es decir, su especificidad. Ver: Sarquís, David (2005) *Relaciones internacionales: una perspectiva sistémica*, Miguel Ángel Porrúa, México (en especial, capítulo 2, *El mundo visto como un sistema*)

<sup>34</sup> Cuando se define un concepto en términos de lógica formal hay que precisar puntualmente cuál es su contenido (significado) y a qué objetos o fenómenos de la realidad se refiere y, por tanto incluye, esas son su intensión y su extensión.

<sup>35</sup> Ver, Zeraoui, Zidane (2013), *La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones*, en Zeraoui, Zidane, (Coord.) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Montiel y Soriano, Puebla, pp. 9-43



grupo de colectividades humanas políticamente organizadas de manera independiente unas de otras,<sup>36</sup> lo que genera el fenómeno de un grupo doméstico frente a la *otredad*.<sup>37</sup> Llamamos entonces, de manera genérica, *Relaciones Internacionales*<sup>38</sup> a los procesos de interacción que se dan entre esos grupos humanos que funcionan como *actores* internacionales. Un actor internacional es, a partir de esta idea, un grupo humano organizado, el cual asume tener un grado de autonomía propia para el manejo de sus recursos, asuntos e intereses frente a otros grupos, cobijados por un orden jurídico distinto (y por tanto, no vinculante para todos por igual) creando con ello la dinámica que da vida y sentido a la noción de *Sistema Internacional*.

Como ya hemos apuntado, en la visión clásica más tradicional de las Relaciones Internacionales, el actor por excelencia en el escenario internacional es el Estado, preferentemente, en su versión *nacional*, es decir, la entidad constituida por una nación,<sup>39</sup> la cual reclama (y defiende) a un determinado territorio como propio y se gobierna a sí mismo a través de un régimen legal que cada uno se da a sí mismo mediante el aparato burocrático administrativo que lo maneja (y que también recibe el nombre de *Estado*).

Para efectos de este breve trabajo, según lo señalado, no requerimos en realidad de una definición demasiado acabada y puntual de política exterior;<sup>40</sup> basta y sobra con poder visualizarla genéricamente en el punto de partida, como el diseño estratégico de políticas públicas que los Estados conciben, diseñan e implementan para relacionarse con el mundo exterior, constituido por otros Estados, para, de ahí ir bordando gradualmente hacia una concepción ampliada de la política exterior en el mundo globalizado, donde paulatinamente

---

<sup>36</sup> Así define Raymond Aron la idea genérica de actor de las relaciones internacionales en *¿Qué es una teoría de las relaciones internacionales?*, en *Revista de Humanidades*, No. 4 (1998) ITESM, Mty. pp. 131-160

<sup>37</sup> Ver: Berreby, David (2006), *Us vs. Them: understanding your tribal mind*, Hutchinson, London

<sup>38</sup> Este enfoque no está exento de controversia. Para los puristas de la disciplina, *relaciones internacionales* debería estar reservado, como concepto, exclusivamente para la interacción entre naciones. La realidad, no obstante es inconmensurablemente más rica que el lenguaje y no disponemos de otros términos rigurosamente definidos para referir el fenómeno genérico de la interacción entre colectividades humanas políticamente independientes. Es por ello que empleamos el concepto en una perspectiva flexible que nos permita comprender la naturaleza histórica de largo plazo de este fenómeno, sin olvidar la especificidad que corresponde a cada formación colectiva distinta de las naciones.

<sup>39</sup> La nación es una de las formas de agrupación humana más complejas y difíciles de definir. Se trata, ciertamente de un grupo de gente, pero claro, no todo grupo humano constituye una nación. El problema para identificar a un grupo como tal radica en la identificación de las variables que determina su configuración. Tradicionalmente, los grupos anteriores a la nación estaban delimitados por su origen étnico, su lenguaje, su religión su historia y sus valores comunes. Las naciones modernas contienen, pero trascienden estas variables. En una nación moderna pueden existir miembros de origen étnico distinto; lenguaje o religión diversas. El factor aglutinante es más bien de tipo cultural y está definido por un sentimiento subjetivo de pertenencia al grupo basado en un estilo de vida. Ver: Anderson, Benedict (2006) *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, FCE, México.

<sup>40</sup> Además de la definición ya señalada en la obra de Hernández-Vela, entre algunos de los textos clásicos de la materia, que acometen esa tarea cabe destacar: Ojeda Mario (1976) *Límites y alcances de la política exterior de México*, El Colegio de México; Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, disponible como e-book en <http://www.modestoseara.com/informacion/PEMI.pdf> ; Velázquez Flores, Rafael (2007), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdez, Universidad del Mar, México.

(queremos pensar) se está gestando la construcción de una Sociedad Internacional con activa participación de nuevos actores internacionales.

Vale la pena enfatizar que, si de entrada concebimos al escenario internacional meramente como un conglomerado de Estados que interactúan de manera estrictamente voluntarista y en defensa de **sus propios intereses**, como se hizo en un principio, cuando empezó a desarrollarse el pensamiento político moderno, el enfoque no sólo tiene sentido, sino que además se nos sugiere como **la** forma idónea de concebir la política exterior, porque de hecho, así fue como se concibió originalmente la idea de un escenario internacional y se inició la reflexión sobre el mismo, hace poco más de tres siglos y medio. La diplomacia, en ese contexto y bajo tal influencia ha sido concebida en gran medida como el arte de poner en práctica esa política exterior (incluso a través de artimañas para el logro de sus objetivos). La Paradiplomacia empieza, a partir de aquí, a perfilarse como actividad desplegada por actores internacionales no estatales que operan sobre sus propias bases e intereses, independientemente de cómo se acomoden éstos al llamado interés “nacional”.

El enfoque inicial para la caracterización del escenario internacional como un mosaico de actores independientes fue cuestionado casi desde el principio, sobre todo a través de la incipiente idea de *Sociedad Internacional* que se desarrolló por esa misma época<sup>41</sup> predominantemente en el campo de los juristas, y esto es importante porque, nos permite entender mejor la naturaleza del pensamiento que justifica *la razón de Estado*, pero, al mismo tiempo, nos permite reconsiderar, a la luz de la coyuntura actual, la conveniencia (incluso quizá, la necesidad) de ir más allá del realismo clásico, en busca del sustento teórico para dar fundamento a la idea de la Sociedad Internacional del mundo globalizado.

Esto sugiere que, en efecto, hay distintas formas de representarnos un Sistema Internacional, pero eso depende de los supuestos epistemológicos de los cuales estemos partiendo. Para los más puristas, el concepto de Sistema Internacional sólo debería aplicarse, sobre todo en sus orígenes, al sistema de estados que se forma en Europa occidental, a mediados del siglo XVII, a raíz del proceso gradual de ruptura y fragmentación del mundo de la cristiandad<sup>42</sup> que inició más de un siglo antes.

---

<sup>41</sup> De hecho, la idea de una *comunidad cristiana* organizada a la manera de una sociedad internacional está claramente presente en escritos medievales como el *Polycraticus* de John de Salisbury o *El Defensor de la Fe* de Marsilio de Padua; obras que sin duda ejercieron una gran influencia en autores posteriores, como Raymundo Lulio, Dante Alighieri o Emeric Crucé, el Duque de Sully, William Penn o el Abad St. Pierre, quienes mantuvieron vigente la idea de una sociedad internacional incluso después de la ruptura de la cristiandad durante la primera mitad del siglo XVI y alentaron con ello los esfuerzos tendientes a la organización internacional. De hecho, es justamente la herencia político-cultural de esa *cristiandad*, la que hace posible las reflexiones de Francisco de Vittoria y Francisco Suárez, mismas que dan lugar al surgimiento del Derecho internacional público moderno, porque facilita, para la elaboración de su razonamiento, la idea de un bien común (hoy diríamos) supranacional.

<sup>42</sup> Ese proceso empieza a hacerse palpable con la reforma luterana de 1517, cuando Lutero clava sus famosas tesis contra los excesos de la política papal católica, pero obviamente tiene raíces históricas más profundas.

De nueva cuenta, el enfoque tradicional no es del todo equivocado, ya que se centra en la especificidad de la experiencia histórica que da paso al surgimiento del Sistema Internacional contemporáneo, pero es limitado, en cuanto a que deja fuera de consideración la experiencia histórica de más largo alcance, en la que podemos apreciar el proceso de surgimiento, desarrollo y transformación de Sistemas Internacionales históricos como un movimiento recurrente al paso del tiempo, una regularidad sociológica, como diría Aron claro está, con sus respectivas similitudes y diferencias en cada caso, lo que genera el fenómeno de la singularidad histórico-concreta.<sup>43</sup>

En principio, y trabajando desde la perspectiva purista, es el surgimiento del Estado **Soberano** Moderno, (no el Estado Nacional que es mucho más tardío) el que marca de hecho el nacimiento mismo del Sistema Internacional contemporáneo, llamado westfaliano e invita casi en automático a representarnos la interacción interestatal como una lucha inevitable por la mera supervivencia, debido a la ausencia de un poder supremo capaz de regular la interacción entre Estados, enfoque que es ya claramente perceptible en la célebre obra de Hobbes: el Leviatán.

De este modo, el diseño de política exterior de cada uno de ellos va a reflejar esa necesidad de supervivencia en un ambiente anárquico y hostil, (el Estado de naturaleza hobbesiano) en el que el poder que logra acumular cada una de estas entidades es su mejor garantía de subsistencia, en tanto no exista un poder común que las regule a todas ellas, cosa que Hobbes (y junto con él todos los realistas contemporáneos) consideran prácticamente imposible.

En el ámbito interno, por otro lado, donde un contrato social (siempre según Hobbes y luego todos los contractualistas) ha conferido al monarca la representatividad del estado, la ventaja es haber superado la condición de naturaleza en el que todos luchan contra todos, cediendo al soberano el privilegio de hacer e implementar leyes que regulen la convivencia social y facultades para sancionar a los transgresores. En este esquema, la única forma de mantener la unidad social es manteniendo un férreo control de toda la actividad estatal, especialmente en las áreas de la política exterior y la diplomacia, lo que explica con claridad que durante tanto tiempo, política exterior y diplomacia hayan sido consideradas como actividades pertenecientes al ámbito **exclusivo** del monopolio estatal, sin que ello signifique la ausencia total de notables excepciones.

Es necesario no perder de vista que, incluso antes que *nacional*, es el Estado *Soberano* (que originalmente fue un estado absolutista) el que da razón de ser y fundamento a la idea de un Sistema Internacional contemporáneo. El realismo político, como propuesta teórico metodológica, se inspira claramente en la idea de que el escenario internacional es, antes que

---

<sup>43</sup> Para una concepción más flexible de la idea de sistema internacional ver: Sarquís, David (2012) *La dimensión histórica en el estudio de las relaciones internacionales: el proceso de reconstrucción de sistemas históricos internacionales*, Grial, México

otra cosa, un campo de batalla entre estados de pretensiones soberanas, en el que cada participante está obligado a la defensa de sus intereses más elementales; más aún, este mismo principio básico hace operativo cualquier desarrollo histórico internacional, por lo que, una vez asimilado, el analista podrá observar cambios en la forma, pero sobre un sustrato que permanece invariable (el de la lucha por el poder); es precisamente en este sentido que se ha acusado al realismo clásico y a todas sus variantes de ser esencialmente ahistórico; no porque se niegue a aceptar cambios de condiciones en distintas épocas, sino porque rechaza que éstos afecten de manera sustancial el sustrato sobre el que se da la interacción entre actores internacionales: la incesante lucha por el poder que irremediamente todo lo condiciona.

Pero, como ya hemos señalado, ésta no es la única forma de representarnos mentalmente un escenario internacional. Si en vez de pensar al medio internacional como un conglomerado de actores unitarios y monolíticos empeñados en la defensa a ultranza de sus propios intereses,<sup>44</sup> nos lo representamos como un ensamble de comportamiento sistémico,<sup>45</sup> en el que diversos subsistemas (actores internacionales) establecen lazos vinculantes, que contribuyen a la definición estructural de un Sistema Internacional, el cual constituye algo más que la mera suma mecánica de sus partes, no resulta tan difícil traer a la palestra la idea de distintos modos de interacción estatal, como la cooperación internacional, incluso a través de actores sub-estatales, supra-estatales o no estatales.

Este enfoque no sólo sirve para contrarrestar el predominio de la idea sobre el papel central que juega el Estado o la idea del conflicto en las Relaciones Internacionales, sino de hecho, para visualizar a la historia misma de las Relaciones Internacionales en su conjunto (incluyendo la de los actores no-estatales) como un proceso cíclico de construcción y reconstrucción de Sistemas Internacionales, que originalmente parten de un ambiente de anarquía y que gradualmente (aunque no siempre con éxito) se encamina hacia un proceso de institucionalización, generador de regímenes internacionales, los cuales dotan de sustancia a la idea misma de Sociedad Internacional hasta que, por diversos motivos ésta se transforma y, a veces incluso se desintegra y se desvanece para convertirse en terreno propicio para recomenzar el ciclo.<sup>46</sup> Muchos pueden ver aquí el riesgo de un planteamiento determinista,

---

<sup>44</sup> Esta representación puede hacerse a través de distintas imágenes: una de las más comunes es la de la mesa de billar, otra es la del tablero de ajedrez, más recientemente, desde un punto de vista más geopolítico, como un archipiélago. El punto clave es, no obstante, su denominador común de entidades unitarias en pugna, lo que necesariamente nos lleva a poner el énfasis en el carácter irremediamente conflictivo de la interacción.

<sup>45</sup> Una forma elemental de definir el comportamiento sistémico consiste en definirlo como la tendencia de todo sistema de transitar del caos al orden. Ver, por ejemplo: Prigogine, Ilya & Stengers, Isabelle (1984) *Order out of chaos: men's new dialogue with nature*, New York, Bantam Books.

<sup>46</sup> La teoría de los regímenes internacionales tiene diversos exponentes, aparte del trabajo clásico de Krasner, Krasner, Stephen D. (ed.). (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, se pueden consultar algunas otras obras como: Axelrod, Robert. (1984). *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books; Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. (1997). *Theories of International Regimes*. New York: Cambridge University Press; Oye, Kenneth A. (1986). "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies." In Kenneth A. Oye (ed.) *Cooperation under Anarchy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. p. 1-24. En todas ellas se discute la posibilidad de la cooperación como alternativa ante el

no obstante, cuando se estudia con detenimiento la naturaleza dinámica y probabilística de los sistemas complejos se puede superar sin mayor problema ese escollo.<sup>47</sup>

Un enfoque de esta naturaleza, nos lleva claramente a la necesidad de repensar la tarea del diseño de política exterior, ya no exclusivamente como un ejercicio en defensa de la soberanía nacional, como se ha hecho durante mucho tiempo, sino como un esfuerzo de coordinación de intereses entre los actores internacionales, no sólo Estados, (idealmente en busca del bien común). En el contexto de un Sistema Internacional globalizado, este último es, sin lugar a duda, el mayor de los retos para una visión ampliada de política exterior que incluso se perfila ya también como actividad de actores no estatales. En este sentido podemos hacer notar que las actividades de Paradiplomacia, a diferencia de las de la diplomacia clásica se enfocan predominantemente en el esfuerzo de coordinación de intereses entre las partes más que en la defensa a ultranza el interés propio.

Muchos analistas se empeñan en demostrar el carácter mutuamente excluyente de ambas visiones: la de la jungla que representa el mosaico de Estados y la de la sociedad en construcción a partir de la interacción de diversos actores internacionales. Si el escenario internacional es inherentemente anárquico, dicen los realistas, entonces, las posibilidades de la cooperación internacional son siempre, en el mejor de los casos limitadas, ya que los actores unitarios sobrepondrán irremediablemente sus propios intereses ante los de los demás, cuyo carácter esencialmente soberano, les conducirá, de forma inevitable, en la misma dirección. En este caso, la política exterior no puede ser otra cosa más que estatal y no puede hacer otra cosa que velar por los intereses del Estado que la genera (de donde la necesidad de mantenerla como tarea exclusiva de la autoridad estatal), como aparentemente tiende a demostrar la historia (en la visión realista).

La anarquía parece ser en estas circunstancias, un fruto natural de la idea de soberanía (que no reconoce a ningún poder por encima de sí misma) y, si el Sistema Internacional contemporáneo se forma a partir de la existencia de estados *soberanos* entonces, prosigue la lógica realista, será irremediablemente anárquico por los siglos de los siglos, ya que cada estado, para lograr subsistir tendrá que aferrarse al privilegio de diseñar su propia política exterior e implementarla a través de su práctica diplomática.

Pero, ¿es en verdad irremediablemente anárquico un Sistema Internacional? La práctica internacional de la historia moderna y contemporánea, permite cuestionar con bases firmes tal enfoque. Cuestionar, por supuesto, no es lo mismo que negar. Difícilmente se podría negar el carácter competitivo y con frecuencia fratricida del comportamiento interestatal (especialmente en el caso del Sistema Internacional contemporáneo) o las

---

conflicto y se sugiere la idea de una gradual institucionalización de los escenarios internacionales como parte del proceso civilizatorio de la humanidad.

<sup>47</sup> El trabajo de Briggs y Peat es especialmente ilustrativo al respecto. Briggs, P. & Peat, D, (1991) *Espejo y reflejo: guía ilustrada de la teoría del caos y la ciencia de la totalidad*, Gedisa, Barcelona.

dificultades propias de cualquier intento de institucionalización en el plano internacional. No obstante, como claramente sugiere Rifkin, la supervivencia misma de la especie habría sido notablemente más difícil en ausencia de un decidido espíritu de cooperación que de hecho ha permitido nuestro desarrollo civilizador.<sup>48</sup> La Paradiplomacia contemporánea parece inclinada a profundizar la búsqueda en la dirección de la colaboración y la tolerancia (sin dejar de pensar en intereses individuales) enfocándose con un poco más de claridad en la idea de un bien común.

Desde esta perspectiva, incluso un análisis somero de la historia reciente de las Relaciones Internacionales muestra fehacientemente los avances de la tendencia hacia una progresiva organización del sistema, mediante la creación de marcos jurídicos institucionalizantes (no necesariamente de forma óptima o definitiva) sobre todo motivada por la magnitud de los retos que enfrentamos hoy en día, no sólo en los ámbitos locales y regionales, sino con creciente claridad, en el plano internacional, como humanidad en su conjunto. Por supuesto que tal enfoque pone inmediatamente en el centro del debate la centralidad del Estado como actor exclusivo o preponderante del Sistema Internacional.

En este sentido, la desconfiguración misma del sistema estatal a raíz del aparente desdibujamiento del Estado como actor central del Sistema Internacional actual exige una cuidadosa revisión, no sólo de las causas que han generado este fenómeno, sino también de los procesos de interacción contemporánea entre actores internacionales (más allá del Estado) porque ahí radican, en gran medida, las bases para la explicación del fenómeno actual de la Paradiplomacia y sus implicaciones.

De este modo, sin negar las limitaciones que impone a la cooperación internacional la idea de soberanía, y las restricciones que impone en el mismo sentido el interés nacional, podemos reconocer que, al mismo tiempo, los desafíos de la globalidad se traducen en una mejor disposición a la cooperación y la búsqueda de soluciones conjuntas ante problemas que no reconocen límites establecidos por las fronteras nacionales o los ámbitos soberanos. Esto es algo que los responsables del diseño de política exterior de todos los Estados necesitan reconocer con urgencia en la fase actual del desarrollo del Sistema Internacional.

Esto no significa, en forma alguna, que los actores internacionales estatales van a renunciar definitivamente a sus derechos soberanos (y con ello a la defensa de sus intereses nacionales) pero sí, al menos, que van a mostrar, como de hecho ya están haciendo algunos, una mejor disposición a la búsqueda de soluciones **conjuntas** y **negociadas** a los conflictos propios del Sistema Internacional globalizado, donde se encuentran las bases para una concepción ampliada de política exterior hoy en día, misma que se puede implementar por vías más allá de los conductos oficiales del estado: concepción que necesita ir mucho más allá del enfoque miope de las teorías de corte realista, que se centran exclusivamente en la

---

<sup>48</sup> Ver: Rifkin, Jeremy, (2010) *The Empathic Civilization: The Race to Global Consciousness In a World In Crisis*, Cambridge Polity Press

idea del interés propio, independientemente de las consecuencias que éste genere para el resto del sistema internacional. El problema, no obstante, sigue estando tanto en quién y en qué se propone así en cómo se implementa lo propuesto a nivel de sistema.

A partir de este planteamiento, no sólo es posible, de hecho es necesario repensar la política exterior de los Estados, ya no exclusivamente como el diseño de estrategias para la acción interestatal en defensa del interés propio por vías diplomáticas tradicionales, sino como parte de un esfuerzo coordinado por sentar las bases para el establecimiento progresivo de una auténtica comunidad internacional en la que el Estado podría seguir siendo, incluso, *primus inter pares*, pero, de ninguna manera actor exclusivo del escenario internacional o centro monopólico de actividad diplomática.

El desdibujamiento del estado como actor central del sistema permite entonces actividad de intercambio entre actores sub-estatales, supra-estatales o no estatales del sistema (Paradiplomacia) como participantes activos (y no sólo como receptores pasivos) en la configuración del sistema.

Para poder repensar de manera más eficiente tanto la actividad estatal en materia de diseño de política exterior en la actualidad, como la participación de nuevos entes interactuantes en el proceso de configuración del Sistema Internacional en su conjunto, necesitamos reconsiderar, aunque sea brevemente, los orígenes mismos del sistema de Estados soberanos y su contexto histórico-geográfico, para así entender mejor su génesis, su fisonomía y su fisiología, de modo tal que podamos reinterpretarlo como un desarrollo histórico concreto, siempre en proceso de transformación y no como una forma única e inalterable de Sistema Internacional que prevalece básicamente inalterado en cualquier latitud y en cualquier época,<sup>49</sup> de esta forma, la idea de Paradiplomacia puede hacer mucho mejor sentido.

### ***Orígenes del sistema internacional moderno.***

Esta es la parte del periplo histórico que algunos podrían considerar totalmente innecesaria. Como historiador de las Relaciones Internacionales, sin embargo, me parece indispensable para una comprensión cabal de la estructura y del funcionamiento, e incluso de la especificidad del Sistema Internacional contemporáneo. Parafraseando al maestro Ortega y Gasset bien podríamos decir que el Sistema Internacional no tiene naturaleza propia, tiene historia. La idea misma de un *Sistema Internacional* es hija de la modernidad occidental<sup>50</sup> y

---

<sup>49</sup> Este es, concretamente uno de los propósitos declarados de la naciente escuela china de las relaciones internacionales. Ver: Yongjin, Zhang, (2015) *Historia, filosofía e innovación teórica en las relaciones internacionales desde la perspectiva china: un breve comentario*, en *Perspectiva Global* No. 4, Abril-Oct. 2015 ITESM-CEM, México, pp.

<sup>50</sup> Ciertamente la idea misma de *modernidad* no está exenta de controversia, no es este el sitio para tratarla en detalle. Difícilmente vamos a encontrar un consenso amplio en relación con su significado o su alcance temporal. Sin embargo, la idea puede pensarse bien sea como un lapso de tiempo o como un paradigma. Hay razones sólidas para pensarla como experiencia temporal a lo largo del siglo XVI, pero es sobre todo en términos

es ahí donde conviene empezar a estudiarla. Sin embargo, es preciso señalar que esta idea no resulta impensable fuera del contexto temporal de esta modernidad.<sup>51</sup>

Es cierto que ahí se gestó como resultado de una experiencia histórico-concreta, que fue la ruptura del mundo de la cristiandad a partir del primer cuarto del siglo XVI, como resultado de los conflictos entre las altas jerarquías del sistema (el emperador y el papa) y el creciente margen de acción que obtuvieron en ese contexto los reyes y otros miembros de la alta nobleza. Ahí empezó a desarrollarse el sistema actual, en la medida que diversos analistas, desde distintos campos disciplinarios, con frecuencia sin haber tenido la intención de hacerlo, abonaron de manera gradual a su caracterización. Es por ello que el pensamiento ortodoxo en esta materia pretende limitar la idea de Sistema Internacional (y de hecho, la idea de Relaciones Internacionales en su conjunto) a esa experiencia histórico concreta y su evolución hasta nuestros días. No obstante, hay que aprender a ponerla en un contexto más amplio del devenir humano-social para poder visualizar sus nexos con otras experiencias históricas de la misma naturaleza, sin que ello justifique, en forma alguna una homogeneización simplista de la historia de *lo internacional*.<sup>52</sup>

En sus orígenes, la incipiente idea de un Sistema Internacional aparece como un ensamble de Estados **Soberanos**,<sup>53</sup> por lo que resulta indispensable referir el proceso de surgimiento mismo del Estado Soberano como prerrequisito para hablar, tanto de política exterior y diplomacia, como de Sistema Internacional (el ámbito en el que se implementa, a través de la diplomacia, la política exterior de los Estados).

Tal como hemos señalado, la idea de un Sistema Internacional moderno está indisolublemente vinculada a la idea del Estado Soberano, cuya existencia misma sugiere la imposibilidad práctica de una autoridad supra-estatal y, por ende, condiciona un ambiente anárquico y de hostilidad recíproca entre los integrantes del conjunto, misma que suele resolverse vía la acumulación de recursos de poder. Pero, ¿cómo surge ese ensamble de Estados Soberanos del sistema contemporáneo? La mayor parte de los analistas especializados en Relaciones Internacionales ven el origen del Sistema Internacional actual

---

paradigmáticos que proyecta su influencia sobre la idea de un sistema internacional y, muy concretamente en el proceso de secularización de la política que allanó el camino para el surgimiento del Estado moderno.

<sup>51</sup> Es importante hacer esta referencia porque deja abierto el camino para la consideración y el análisis de experiencias *internacionales* en un horizonte histórico de mucho mayor alcance. Habrá que justificar, por supuesto que tal ejercicio es, no solo provechoso, sino también válido en términos epistemológicos.

<sup>52</sup> En su acepción **flexible**, el concepto de *lo internacional* se refiere, como ya hemos sugerido, a toda forma de interacción entre grupos políticamente independientes a los que se aplica el nombre genérico de *actores internacionales*, pero que en cada época histórica tienen sus propias características distintivas.

<sup>53</sup> El estado soberano, comunidad política que no reconoce a otra autoridad por encima de sí misma representa una novedad en ese contexto, hasta entonces caracterizado por una rígida jerarquía dual (Papa y Emperador) a la que todos están sometidos. Sin embargo, la idea no es del todo nueva, las polis griegas o sumerias, los estados combatientes chinos o indios, por sólo citar algunos casos practicaban formas soberanas de organización e interacción.



en un proceso multifactorial que gradualmente llevó a la escisión del mundo de la cristiandad entre los siglos XVI y XVII.

Entre las causas más frecuentemente mencionadas para explicar este proceso se encuentran:

- a) La tradicional rivalidad entre los papas y los emperadores que se disputaban el control efectivo de la Europa Cristiana.
- b) El creciente poderío de los reyes como consecuencia de la disputa anterior.
- c) El movimiento de Reforma eclesiástica encabezado por Martín Lutero cuestionando la autoridad papal, las formas de interpretar y practicar la doctrina cristiana por parte de la Iglesia Católica y las subsecuentes guerras religiosas a las que dio lugar.
- d) La transformación de la estrategia militar gracias a la innovación que representaron las armas de fuego.
- e) La consolidación del espíritu renacentista, inspirado en un renovado humanismo de perfil más laico (aunque todavía no del todo liberado de la influencia religiosa).
- f) El progreso del enfoque de la ciencia resultante de ese espíritu renacentista.
- g) La subsecuente secularización de la política.
- h) El desarrollo del Capitalismo (que inicia a mediados del siglo XII con un incremento de la otrora limitada actividad comercial y viene hasta nuestros días con una decisiva transformación del modo de producción, pasando por la revolución industrial orientada fundamentalmente a la eficiencia productiva generadora de mercancías destinadas al mercado).

No son ciertamente las únicas causas que transforman al mundo medieval europeo, pero están sin duda entre las más relevantes y constituyen un buen punto de partida para el análisis de la idea misma de Relaciones Internacionales contemporáneas y sus implicaciones teórico-metodológicas.

Hablar de la unidad del mundo medieval es obviamente engañoso. Hay un cierto nivel de *unidad* en ese ámbito, derivada de la condición religiosa imperante (el dominio cultural de la Iglesia Católica es manifiesto) pero en términos políticos y económicos el mundo medieval es un escenario visiblemente fragmentario en el que, literalmente, cientos de distintas entidades de los más diversos tamaños pueblan el territorio, satisfacen primordialmente sus propias necesidades económicas y son regidas por un complejo sistema jerárquico comandado por la nobleza y el alto clero, todos bajo la égida papal e imperial, sin que los límites entre ambos niveles de autoridad estén claramente definidos, lo que de hecho siempre impidió la creación de un poder central suficientemente fuerte y sólido capaz de controlar a la totalidad del conjunto.

De este modo, la ruptura medieval se da más en términos religiosos y culturales que políticos y económicos, ya que, de hecho, en política y economía empieza un proceso inverso de concentración y ensanchamiento de las diversas entidades que va a dar paso al surgimiento

del Estado Soberano europeo y eventualmente ( casi trescientos años después, al Estado Nacional).

Cuando uno lee historia “Universal” tradicional, parece como si todos estos procesos se hubiesen gestado de manera endogámica y exclusiva en Europa Occidental. Los europeos han sido reacios, en términos generales a reconocer sus deudas históricas con otros pueblos y civilizaciones. La transformación del medioevo europeo hubiera sido prácticamente imposible sin el impulso que recibió del contacto con el mundo musulmán o con la cultura bizantina en el medio oriente y con las culturas (y los productos) india y china en el lejano oriente.

El caso es que, dos siglos de contacto con todos ellos a través de la experiencia de las Cruzadas, entre finales del siglo XI y el último cuarto del siglo XIII, dejaron importantes legados (en los ámbitos comercial, cultural, científico, etc.) para el ulterior desarrollo de la Europa Moderna. En su afán por actualizarse para poder seguir participando del atractivo comercio con el Medio Oriente, una vez que fueron expulsados militarmente de esa región, los europeos aprovecharon toda la experiencia acumulada del periodo y se *modernizaron*.

Esto permitió, no sólo un incremento de su actividad comercial, sino la adopción de materiales y técnicas que revolucionaron el ámbito europeo (la imprenta y la pólvora son solo dos claros ejemplos de lo que ocurrió, y la idea misma de modernidad está estrechamente vinculada a su uso). El desarrollo de la ciencia, considerado como la gran contribución europea para el desarrollo de la modernidad habría sido imposible sin la contribución de las matemáticas de la India, la Ciencia Musulmana e incluso, la Filosofía China. Ese mismo proceso de modernización permitió (también gracias al desarrollo de la ciencia) un creciente cuestionamiento de las bases religiosas que sustentaron a la cristiandad y su gradual laicización.

Entre las implicaciones teórico metodológicas más importantes en relación con el análisis del surgimiento del Estado Soberano y la configuración del Sistema Internacional está la idea de que éste último, “propiamente hablando” sólo puede ser pensado como un ensamble de Estados Soberanos y que su caracterización sólo puede hacerse sobre la base de un ambiente hostil y anárquico, en el que los propios participantes se van a oponer irremediamente al surgimiento de una entidad supranacional que regule la interacción entre todos ellos, como habían intentado hacer los papas y los emperadores.

En este nuevo contexto, la posibilidad de la cooperación, como ya hemos señalado, es siempre limitada (subordinada, de hecho al interés de los miembros más poderosos del sistema) y, la política exterior tiene que ser, inevitablemente pensada en términos egoístas, como un plan de acción para salvaguardar el interés nacional, por lo cual siempre debe estar controlada por el aparato estatal.

Son principalmente los juristas quienes han podido ver y entender con mayor claridad las implicaciones que tiene el representarnos al Sistema Internacional como un ensamble de Estados soberanos: Kelsen observa atinadamente que: *la idea de soberanía estuvo ligada históricamente al fortalecimiento de la monarquía absoluta centralista, pero aún en el actual Estado democrático se la utiliza con fines políticos, creando confusión y presentando deseos políticos como verdades absolutas.*<sup>54</sup> Una de esas “verdades absolutas” sugiere precisamente que, el estado de anarquía es concomitante con la idea de Sistema Internacional, lo que orilla a pensar que la política exterior del cualquier Estado sólo puede ser, lo que ha sido históricamente, un plan de promoción de los intereses de cada Estado y que sólo puede ser exitosa cuando está firmemente controlada por el poder soberano.

En términos histórico-concretos, es el trabajo de Jean Bodin, *Los seis libros de la república*, aparecido en 1576,<sup>55</sup> el que sienta las bases de la reflexión sobre la naturaleza del poder que debe regir a una comunidad política: el poder *soberano*. Por supuesto que la obra refleja con toda claridad el frágil y explosivo escenario político tanto de Francia como de Europa durante el siglo XVI, desde la época del reinado de Francisco I y sus luchas con el emperador austriaco, Carlos V hasta la de la muerte de su nieto, Francisco II y la regencia de Catalina de Medici. Una época de fuertes presiones tanto internas como externas que amenazan con desintegrar al aún incipiente reino francés. En ese contexto, las palabras de Bodin no sólo cobran pleno sentido, sino que se puede apreciar en ellas la clara influencia que habrían de ejercer en Hobbes a mediados de la siguiente centuria:

*“La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República (...). La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo (...). es necesario que quienes son soberanos no estén de ningún modo sometidos al imperio de otro y puedan dar ley a los súbditos y anular o enmendar las leyes inútiles (...). Dado que, después de Dios, nada hay mayor sobre la tierra que los príncipes soberanos, instituidos por Él, como sus lugartenientes, para mandar a los demás hombres, es preciso prestar atención a su condición para, así, respetar y reverenciar su majestad con la sumisión debida, y pensar y hablar de ellos dignamente, ya que quien menosprecia a su príncipe soberano menosprecia a Dios, del cual es su imagen sobre la tierra.”*<sup>56</sup>

La línea de argumentación que abre Bodin en su texto es determinante para la configuración del nuevo sistema internacional que se gesta con la fragmentación de la cristiandad. Ahí, donde la norma de interacción entre actores internacionales era la jerarquía y la subordinación a una autoridad soberana superior, se despliega la idea de una igualdad soberana que inviste a la relación entre las partes de una condición novedosa que cambia la dinámica misma del

---

<sup>54</sup> Hans Kelsen (1934), *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, p. 148.

<sup>55</sup> La obra puede consultarse en la biblioteca virtual de la UNAM, en [www.juridica.unam.mx](http://www.juridica.unam.mx)

<sup>56</sup> <http://www.claseshistoria.com/antiguoregimen/%2Bbodinsoberania.htm> Recuperado el 5 de enero de 2015. Énfasis añadido

viejo sistema y genera las bases para uno nuevo visiblemente reformado: el Sistema Internacional Moderno.

El proceso de inestabilidad que se generó con la reforma luterana a partir de fines de la segunda década del siglo XVI vendría a culminar más de un siglo después, con la celeberrima firma de los tratados de Münster y Osnabrück en Westfalia en 1648, con lo que termina la famosa Guerra de los 30 años y formalmente (según la mayoría de los especialistas) da inicio la era del Sistema Internacional Moderno, conformado por Estados Soberanos. Es a raíz de este proceso que empezamos a hablar de política exterior en el sentido moderno, como una responsabilidad del Estado (concretamente representado por su monarca) para tratar con sus pares a través de sus representantes diplomáticos.

Curiosamente, los teóricos de Relaciones Internacionales, que no van a aparecer como tales sino hasta el término de la Primera Guerra Mundial, en 1919, reconocen en Westphalia el parteaguas para hablar de un Sistema Internacional propiamente dicho, aunque los Estados Nacionales no se empiezan a configurar como tales sino hasta la primera mitad del siglo XIX. No obstante, para fines de análisis, la convención es pensar en este sistema, desde 1648, como un sistema predominantemente Inter-Estatal, con miembros que se reconocen formalmente en un plano de igualdad jurídica y soberana.<sup>57</sup>

El sistema es, en estos términos una aparente novedad histórica, porque desde la antigüedad, la norma en los escenarios “internacionales” había sido el esquema jerárquico-tributario, donde los miembros reconocen a uno de los integrantes como poder hegemónico con autoridad soberana y capacidad para regular la interacción entre todos ellos. El caso de las Ciudades-Estado mesopotámicas y griegas es considerado normalmente como una notable excepción, habida cuenta del trato aparentemente igualitario que se daban entre ellas, pero siempre bajo la tendencia hacia el establecimiento de un poder hegemónico (que finalmente logró, aunque sólo de manera efímera, Filipo II de Macedonia con el apoyo de su hijo Alejandro Magno después de la batalla de Queronea<sup>58</sup> 338 años antes de Cristo).

### ***El sistema westfaliano de estados soberanos.***

El esquema de la igualdad jurídica formal entre los miembros del sistema instaurado después de la Paz de Westfalia representa para los puristas de nuestra disciplina el único que merece, en sentido estricto el nombre de Sistema Internacional y es el que históricamente se fue imponiendo de manera gradual en el curso de los últimos tres siglos y medio hasta alcanzar, por primera vez en la historia, una dimensión auténticamente planetaria a partir del término

---

<sup>57</sup> Ver, Teschke, Benno, (2003) *The myth of 1648: Class, geopolitics and the making of modern international relations*, Verso, London.

<sup>58</sup>Famosa por su importancia histórica como hecho fundamental para el inicio de la hegemonía de Macedonia en la Hélade, y por ser considerada como el fin de la *falange clásica*, e inicio de la supremacía de la *falange macedónica*. <http://anabasis-historica.blogspot.mx/2013/05/batalla-de-queronea-filpo-ii-de.html> Rescatada el 6 de enero de 2015.

de la Guerra Fría. De hecho, ya durante ésta, los bloques contendientes estaban conformados por estados de filiación nacional, aunque el objeto mismo de la contienda (por lo menos desde el punto de vista soviético) era trascender ese modelo para instaurar una comunidad internacional de trabajadores. Pero resulta definitivamente engañoso pensar que el sistema estaba predominantemente integrado por estados nacionales antes de la Segunda Guerra Mundial.

Si bien es cierto que al término de la Primera Guerra Mundial, con la desintegración de los Imperios Zarista, Alemán y Otomano se había intentado redefinir sus territorios en base a ese modelo (el del estado nacional) según la visión del Presidente Woodrow Wilson de un territorio propio para cada pueblo, lo cierto es que la escena política internacional seguía dominada hasta ese momento por la idea imperial, con Francia e Inglaterra luchando no sólo por preservar sino, de hecho, por acrecentar sus dominios, y los japoneses tratando de crear el suyo propio.

Los mismos estadounidenses habían tenido un intenso debate doméstico sobre su condición imperial luego de la aplastante victoria que tuvieron sobre España en 1898, de la cual obtuvieron control territorial directo sobre Cuba, Puerto Rico, Las Filipinas y Guam. Sin embargo, la experiencia histórica ya les había mostrado lo costosa que resulta la experiencia del control imperial directo, por lo que guiados por su espíritu pragmático optaron por la defensa del modelo del ensamble de Estados Soberanos, siempre y cuando cada uno de ellos estuviese regido por un sistema democrático representativo y liberal y siguiese una política económica de libre mercado.

De tal suerte que, a pesar de la presión ejercida por Estados Unidos al término de la Primera Guerra Mundial, el Estado Nacional era todavía en 1945, un ideal que, en sentido estricto, pocos habían alcanzado. Desde esta perspectiva, incluso aquellos que ya tenían la fachada de Estados Nacionales (caso concreto de las Repúblicas Latinoamericanas), disponían de limitada capacidad real para el diseño o la implementación de su propia política exterior y el ejercicio de su diplomacia. Es quizá por ello que diversos analistas señalan con frecuencia la distancia que separa a la teoría de la práctica.

No será realmente sino hasta que se inicia el periodo de *descolonización*, a finales de los años cuarenta del siglo pasado y, en gran medida debido a la determinación y empeño de la política exterior norteamericana, que el escenario empieza a poblarse predominantemente con Estados Nacionales (o, mejor dicho, con intentos por conformarlos).

Es claro que, en este sentido, la lucha contra la instauración del Modelo Soviético de una sociedad sin clases (y sin estados nacionales) llevó a los norteamericanos, incluso a confrontar a sus propios aliados, forzando la mano de los ingleses y los franceses para

acelerar los procesos de descolonización y fomentar la creación de nuevos estados nacionales “independientes” y “soberanos”<sup>59</sup> moldeados a su imagen y semejanza.

Por qué entre comillas, porque todos los críticos especialistas en política internacional de la época aseguraban que Estados Unidos sólo deseaba la formalidad de la fachada del Estado Nacional, para poder imponer a trastienda, entre los miembros del sistema, las condiciones que hicieran operativo al sistema en términos favorables para sus propios intereses, (tal como habían hecho los ingleses durante el periodo de formación de las repúblicas latinoamericanas) es decir, impulso a la iniciativa privada, libre mercado, democracia representativa liberal, promoción de la idea de los derechos humanos y propensión al consumo (de productos norteamericanos) en un mercado libre de trabas. La tarea no era, por supuesto, nada fácil, el resto del mundo parecía dar prioridad, por lo menos en ese momento, a la idea de la seguridad y la distribución equitativa de la riqueza, antes que a la idea de la libertad individual, tan cara al proyecto norteamericano.

### *Un efecto contraproducente.*

Dice el refrán popular que el camino al infierno está plagado de buenas intenciones. Según los encargados del diseño e implementación de la política exterior norteamericana, Washington no ha tenido otra intención desde la época de su ascenso como potencia mundial, que expandir el reino de la democracia y la libertad para que todos y cada uno de los pueblos de la tierra, regidos por su propio estado puedan aprovechar sus beneficios.

Cuando los marines invadieron el Puerto de Veracruz en 1914, supuestamente tenían la buena intención de forzar la salida de Victoriano Huerta del gobierno y apoyar al movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza para la reorganización de un México moderno. Pero ni Carranza, ni el pueblo de México vieron así las cosas; aún no acababan de cicatrizar las heridas de la guerra de 1846-48, cuando los “gringos” ya nos estaban invadiendo de nueva cuenta. El sentimiento anti-yanqui en el país no es todavía del todo cosa del pasado.<sup>60</sup>

Del mismo modo, en otros países, los norteamericanos se vienen esforzando, mucho más visiblemente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, por reconfigurar el Sistema Internacional siguiendo el ideal del Estado Nacional, siempre gobernado por regímenes de democracia representativa y liberal, garante del libre mercado. Pero igual que en México en 1914, sus esfuerzos no siempre son apreciados como gestos de buena voluntad por promover la democracia y la libertad. Antes al contrario, en la mayor parte de los casos

---

<sup>59</sup> En 1973, Raymond Aron publicó un libro sobre los Estados Unidos en la política mundial. Lo llamó -hallazgo sin duda admirable- *La república imperial*. Aron describió así una contradicción que no pudo resolver la Roma clásica: una forma de gobierno republicana que, además, ejercía imperium sobre gran parte del mundo entonces conocido. <http://www.buenosaires-links.com.ar/memo/entrelneas/imperio.htm> Rescatado el 6 de enero de 2015.

<sup>60</sup> Ver, López Vega, Antonio (2014), *1914: el año que cambió la historia*, Taurus, Madrid, pp. 72-75

le han ganado la reputación de intervencionistas y neo imperialistas a todo lo largo del siglo XX.

El proceso de promoción de la democracia liberal resultó particularmente difícil en el contexto de la Guerra Fría, porque los soviéticos tenían su propia propuesta de organización y su modelo de proyección internacional, que por razones históricas que no son demasiado difíciles de entender, parecía ser más atractivo a los ojos de masas depauperadas por los procesos coloniales, de tal forma que, a pesar de los recursos invertidos por los norteamericanos por “educar” para la democracia y el libre mercado, una vez ganada su Independencia, los nuevos Estados Nacionales siempre parecían gravitar más naturalmente hacia la esfera de influencia soviética que hacia el lado norteamericano.

Incluso después del surgimiento del movimiento de los no alineados a mediados de la década de los cincuenta del siglo pasado, que específicamente rechazó la idea de seguir a pie juntillas el modelo soviético por considerarlo igualmente impositivo, los nuevos estados tendían a diseñar sus políticas públicas más hacia la izquierda de lo que resultaba conveniente para los intereses de Estados Unidos. Los nuevos Estados Nacionales, que debían estar agradecidos por el apoyo estadounidense para su conformación como tales empezaron a convertirse en una molestia para los encargados del diseño de la política exterior norteamericana y sus implementadores en el cuerpo diplomático de ese país. Al parecer, algunos de esos nuevos actores empezaron a tener la osadía de pensar que su soberanía efectivamente les daba el derecho de forjar su propio destino mediante el diseño de sus propias políticas independientemente de cómo pudieran afectar los intereses de Estados Unidos.

Ya para principios de la década de los setentas del siglo pasado, los norteamericanos enfrentaban una fuerte oposición, muchas veces en bloque, de los recientemente creados Estados Nacionales de pasado colonial inmediato en los foros internacionales. El clímax de la tensión se alcanzó en 1974. El año anterior los países no-alineados habían hecho un importante llamado para la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) para permitir un desarrollo más equilibrado y más justo de las regiones menos favorecidas del planeta.

*“Al año siguiente, Naciones Unidas tuvo una sesión de debate especial sobre el tema y aun frente a una decidida oposición de Estados Unidos, la Asamblea General aprobó una declaración para el establecimiento del NOEI. Se concedió alta prioridad al tema del desarrollo, pero el G-77 puso el énfasis en las cuestiones de la soberanía y la justicia. Los estados deberían tener la libertad para hacer lo que quisieran en términos internacionales sin interferencias externas, elegir el régimen de desarrollo que consideraran más conveniente y ejercer ‘plenos y permanentes derechos soberanos (...) sobre todos sus recursos y actividades económicas. **Estados Unidos, que habían soñado bajo la***

*administración Truman ser líderes del proceso mundial contra la pobreza eran ahora fustigados por defender los derechos de las grandes corporaciones y empresas”.*<sup>61</sup>

### ***La reacción de la política exterior norteamericana.***

Uno de los primeros en lanzar señales de alerta ante esta “anormalidad” fue el embajador de Estados Unidos ante la ONU, Daniel Moynihan, quien desató una fuerte controversia con un artículo publicado en “Commentary 59” con el título de *Estados Unidos en la oposición*, denunciando la embestida de los no-alineados contra las posturas estadounidenses en los foros mundiales, obligando a Washington a un repliegue táctico.<sup>62</sup>

Para agravar aún más las cosas, por esa misma época, la mismísima Comunidad Económica Europea parecía querer reevaluar su relación con los países del Tercer Mundo y unir fuerzas con ellos en los foros internacionales (especialmente en la UNCTAD) haciendo en alguna medida a un lado a sus socios norteamericanos. Fue entonces cuando la política exterior norteamericana decidió hacer una revisión puntual de sus objetivos así como de los mecanismos para alcanzarlos y, al parecer, decidió que, la idea de Estados Nacionales Soberanos y democráticos no era tan conveniente como inicialmente habían creído, porque los pueblos a los que se había brindado la oportunidad de organizarse según los cánones de este modelo, sencillamente no estaban cabalmente preparados para entender y aprovechar sus beneficios.

Los norteamericanos, que habían hecho malabares para defender la idea del Estado Nacional Soberano, incluso confrontando a sus propios aliados o apoyando decididamente a regímenes abiertamente antidemocráticos, siempre y cuando mantuvieran la viabilidad del Estado Nacional del lado de la zona de influencia estadounidense, empezaron entonces a cambiar de estrategia y a promover la idea de la menor interferencia estatal posible en las cuestiones de la vida pública de todas las sociedades del mundo. Es decir, comenzaron a tratar de debilitar a los aparatos estatales de cada estado nacional con la intención de permitir que una sociedad civil emergente fuera buscando formas más cómodas de relacionarse con el exterior.

En varios casos, empezaron incluso a retirar su apoyo a los regímenes dictatoriales y a impulsar políticas de promoción de los derechos humanos, privatización, adelgazamiento de la estructura estatal, reducción de gastos en el sector social y, sobre todo, adopción de políticas de libre circulación de mercancías y capitales, es decir, iniciaron un ataque frontal contra las estructuras estatales clásicas, no con la intención de desaparecer a los Estados Nacionales del escenario internacional, por supuesto, sino simplemente de debilitarlos como

---

<sup>61</sup> Mazower, Mark (2012), *Governing the world: the history of an idea*, Penguin, London, pp. 303-304, énfasis añadido.

<sup>62</sup> Citado por Mazower, p. 308



actores unitarios del Sistema, al punto en que, ni siquiera a través de su acción colectiva, las autoridades estatales pudiesen representar un reto al liderazgo mundial norteamericano.

Este mecanismo de desagregación de instancias estatales, es decir de fragmentación de los elementos de poder del Estado dio paso a un progresivo fortalecimiento de la Sociedad Civil en varios países y, con él, a la ilusión de una mayor democracia. Los actores sub-estatales (que ciertamente siempre habían existido) no sólo empezaron a proliferar, sino de hecho a ganar cuotas de poder reales, mismas que empezaron a ejercer con gusto, en detrimento del poder estatal soberano, cada vez más mermado en varias partes del mundo.

El proceso se aceleró de manera significativa al término de la Guerra Fría, una vez que el bloque soviético desapareció como tal del escenario internacional y la idea misma de soberanía fue colocada en el banquillo de los acusados y señalada como un obstáculo al progreso y cumplimiento de las metas de la modernidad. Esta idea, que había sido pilar y sustento para el surgimiento del sistema internacional moderno, era ahora señalada como obstáculo para el desarrollo de una auténtica Sociedad Internacional.

Bajo la égida del programa neoliberal, el ataque contra las estructuras estatales (y por ende contra la idea tradicional de soberanía) se agudizó. Aunque la imagen del Estado Nacional como actor del escenario internacional permanece vigente, el discurso sobre nuevos actores y nuevas formas de interacción entre ellos empezó a dominar la academia. A partir de estos acontecimientos comenzó a florecer, entre otros, el desarrollo de la paradiplomacia:

*“El advenimiento de actores no estatales, como las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, individuos o empresas transnacionales ha modificado nuestras percepciones del derecho internacional contemporáneo. Los actores no estatales se han vuelto una constante en las relaciones internacionales actuales y juegan un papel fundamental en todas las áreas del derecho internacional y los intentos de regulación. Algunos temas de controversia y debate en conexión con la participación de actores no estatales en el sistema internacional incluyen: la atribución de personalidad legal independiente y las capacidades legales concomitantes, la legalidad de estos actores en los procesos de negociación internacional, incluyendo la responsabilidad de los actores no estatales en los sistemas legales nacionales e internacionales y la relativa falta de protección judicial para ellos.”<sup>63</sup>*

En este, como en la mayoría de los casos, la práctica va dos pasos adelante de la teoría (y varios más delante de la acción reguladora). En el contexto dinámico y cambiante del escenario internacional globalizado, el flujo de interacción entre un número creciente de actores no estatales ha rebasado, con mucho, la capacidad de un aparato estatal debilitado por

---

<sup>63</sup> [http://www.researchgate.net/journal/1567-7125\\_Non-State\\_Actors\\_and\\_International\\_Law](http://www.researchgate.net/journal/1567-7125_Non-State_Actors_and_International_Law) Rescatado el 2 de febrero de 2015.

la acción de las políticas neoliberales para mantener control monopólico, tanto del diseño como de la implementación de la política exterior.

Hoy en día, provincias o subregiones de diversos estados nacionales, incluso ciudades individuales, empresas, partidos políticos o asociaciones civiles y religiosas promueven directamente sus intereses en el exterior. Incluso, dentro del propio sector gubernamental, diversas instancias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial operan, con frecuencia al margen de sus respectivos ministerios o secretarías de relaciones exteriores, corriendo programas paralelos a los de la diplomacia oficial en sus respectivos países.

Esto puede ciertamente contribuir a hacer más expedito y fluido el trato entre todos ellos y sus contrapartes en el extranjero y, de este modo, fortalecer el proceso de construcción de una sociedad internacional más sólida y funcional, pero sin duda, ha sido favorecido por el proceso de debilitamiento de las estructuras estatales que los norteamericanos emprendieron desde la década de los setenta del siglo pasado en respuesta a las actitudes desafiantes y confrontacionales de los nuevos Estados Nacionales, reacios a aceptar pasivamente la imposición del modelo americano.

Hoy en día, aun cuando varias Sociedades Civiles han votado en favor de gobiernos de izquierda que se oponen a la aplicación irrestricta de las políticas neoliberales, la debilidad estructural de sus estados aunada a la fortaleza de la inercia del sistema capitalista impide cambios significativos de rumbo. En este sentido, algunos de los retos más significativos para el nuevo Sistema Internacional en gestación es, precisamente el intento de fortalecer de nueva cuenta a los aparatos estatales debilitados durante la fase globalizante del sistema de la post Guerra Fría, es decir, restaurar la idea suprema de la soberanía absoluta. De este modo, por ejemplo la Rusia de Putin, Irán de los ayatolás, la China del Partido Comunista, la Venezuela de Chávez, por sólo señalar los más visibles, representan desafíos que el sistema norteamericano trata de combatir.

La academia norteamericana, por su parte, ha hecho enormes esfuerzos, no sólo por explicar, sino en gran medida justificar este progresivo debilitamiento del Estado Nacional Soberano, argumentando que, en gran medida facilita los procesos de gobernanza internacional:

*En términos históricos, siempre han sido los actores no estatales los que se empeñan en traspasar las fronteras nacionales. Esto ha sido especialmente cierto en el contexto económico, por ejemplo, con las Compañías de Indias en los siglos XVII y XVIII, o los procesos de colonización del siglo XIX. Pero también ha sido cierto de movimientos sociales como la Cruz Roja, los movimientos contra la tortura o la esclavitud, incluso aquellos que*

*promovieron instituciones internacionales como la Sociedad de las Naciones o la ONU y hasta la Unión Europea.*<sup>64</sup>

El argumento puede ser válido, pero, el debilitamiento en sí de las estructuras estatales también puede ser visto como estrategia de la política exterior norteamericana para imponer su modelo en el proceso que busca la homogeneización del sistema internacional, desde este punto de vista, la idea de la gobernanza mundial pierde importante parte de su atractivo cuando se presenta como una imposición de la política exterior de Estados Unidos.

En otro sentido, pero con trasfondo similar, según explican Rojo, Salomone y Zapata, Jean-François Lyotard, uno de los pensadores más prominentes dentro de las corrientes llamadas postmodernas asegura que en su proceso actual de reajuste operativo, apoyado por el desarrollo de la tecnología, el capitalismo ha propiciado importantes cambios en el modo de operar del Estado, haciendo que las funciones de regulación escapen cada vez más de sus administradores, mientras que Kenichi Ohmae va aún más lejos sugiriendo que sus propias actividades como administrador son cada vez más obsoletas: *“muchos de los valores esenciales que servían de fundamento a un orden mundial de Estados Nación, por ejemplo, la democracia liberal tal como se practica en Occidente e incluso la idea misma de soberanía política, están mostrando una necesidad seria de redefinición, o quizá de reemplazo”*.<sup>65</sup>

En este contexto, no resulta demasiado difícil entender cómo es que han progresado las oportunidades no sólo para el surgimiento, sino sobre todo para la acción independiente de nuevos actores sociales en materia de contacto con sus contrapartes en el exterior. El debilitamiento estructural del Estado, promovido por la política exterior norteamericana como mecanismo de preservación de su poder hegemónico ha facilitado la tarea simplemente atribuyendo el florecimiento de estas condiciones al desarrollo “natural” del proceso globalizador.

### ***La Paradiplomacia en el mundo actual.***

Uno de los aspectos que más sobresale al analizar la dinámica del Sistema Internacional de principios del tercer milenio es la notable interconectividad que se ha logrado entre los rincones más distantes del sistema en tan poco tiempo. La dinámica de los intercambios entre todos los actores del sistema hoy en día es tan intensa que por primera vez, la vieja idea de McLuhan, sobre una *aldea global* tiene un sentido práctico y un referente empírico concreto para la mayor parte de la población mundial.

---

<sup>64</sup> [http://www.world-governance.org/spip.php?page=compresis&id\\_rubrique=37&lang=en](http://www.world-governance.org/spip.php?page=compresis&id_rubrique=37&lang=en). Rescatado el 30 de enero de 2015. Aunque el argumento pueda ser parcialmente cierto, es claro que ninguno de estos procesos habría culminado exitosamente sin un decidido apoyo estatal por parte de una autoridad fuerte.

<sup>65</sup> Citado por Rojo, Grínor et al (2003) *Postcolonialidad y nación*, LOM, Santiago de Chile, p. 17. Énfasis añadido.

Los optimistas buscan, desde luego, maximizar las ventanas de oportunidad que la creciente interconectividad del mundo ofrece a todos los actores del sistema, mayor comercio, mayores oportunidades de inversión, de intercambio cultural, mayores oportunidades de combate a los retos comunes que afectan a la humanidad en su conjunto, etc. Los pesimistas no se cansan de señalar los riesgos: mayor contaminación, mayores niveles de delincuencia, mayores desequilibrios para el ecosistema planetario, mayores niveles de inequidad social debido a la creciente monopolización de la riqueza etc. La lista puede ser considerablemente larga de cada lado, hay quien cree que este es el único camino hacia un auténtico desarrollo universal, hay quien está convencido de que la catástrofe que el proceso propicia es inminente.

Lo que es un hecho es que esta dinámica acelerada de interconectividad global ha abierto importantes oportunidades laborales para los internacionalistas. Con un número creciente de actores interesados en promover sus intereses en el exterior, en atraer inversión a sus regiones o turismo a sus ciudades, en fin de hacerse presente para la otredad y abrirse al contacto con ella, la necesidad de profesionistas capacitados en esta área es cada vez más grande. Los expertos en multiculturalidad, negocios con el extranjero, solución de conflictos, seguridad, etc. están siendo cada vez más solicitados. Todo este es, de alguna manera, campo natural de desarrollo de la Paradiplomacia.

No obstante, trabajar al margen de los conductos oficiales del estado conlleva también riesgos inminentes que hay que saber reconocer de manera oportuna para evitar el fomento a las actividades al margen de la ley o un debilitamiento excesivo de las autoridades estatales tal que deje a los individuos sin la protección mínima que el aparato estatal debe ofrecer.

Como hemos señalado, la Paradiplomacia bien puede ser un mecanismo de facilitación de la gobernanza mundial, siempre y cuando permita la operatividad de las instituciones que deben ofrecerla y administrarla. Aquí permanece un reto importante para el sistema internacional de nuestros días: el logro del equilibrio entre la actividad de los diversos actores internacionales que están proliferando en el sistema y desempeñándose por cuenta propia y la actividad reguladora de alguna instancia capaz de mantener la armonía entre todos ellos, sin ser vista como una imposición hegemónica. No es un reto fácil de resolver.

Es, desde luego, importante mantener vigentes los espacios de actuación para actores internacionales sub-estatales, supra-estatales, transnacionales o no estatales en la promoción de sus propios intereses. Eso es precisamente lo que las actividades paradiplomáticas buscan hacer. Pero es igualmente importante institucionalizar el proceso y permitir el desempeño de instancias reguladores que eviten el caos o el abuso por parte de los más poderosos.

### ***El futuro de la paradiplomacia.***

Como cualquier otro fenómeno internacional, la Paradiplomacia es producto de una regularidad sociológica que deviene de la existencia de grupos humanos políticamente

autónomos y culturalmente diferenciados que entablan relaciones entre sí en un determinado contexto geográfico, dando paso a la construcción de sistemas históricos internacionales. En este sentido, no es difícil encontrar ejemplos de actividad paradiplomática en otras épocas.

Sin embargo, al igual que otros fenómenos sociales, adquiere su especificidad histórica en un escenario geo-histórico concreto. En este sentido, la Paradiplomacia posee rasgos característicos del mundo globalizado de principios del tercer milenio de la era cristiana, que están relacionados, efectivamente, con el debilitamiento de las estructuras tradicionales del estado nacional, tal como fue concebido y promovido por la política exterior norteamericana a finales de la segunda guerra mundial.

Este debilitamiento es producto, en gran medida de los esfuerzos hegemónicos de esa política exterior norteamericana que busca la imposición de condiciones sistémicas afines a sus intereses y sus valores, dando al mundo globalizado un perfil predominante, aunque no exclusivamente, americano.

El desarrollo de la Paradiplomacia ha sido posible además, gracias a la conjunción de diversos factores, entre los que destacan: la proliferación de nuevos actores internacionales, la imposición del modelo neoliberal como esquema de actualización del capitalismo contemporáneo, la creciente participación del sector privado en diversos sectores de la economía, la revolución en los medios de comunicación de la era digital, etc.

Como fenómeno social, conlleva riesgos inminentes sobre los que es preciso mantener ojo avizor, por ejemplo, puede fácilmente exacerbar los problemas de distribución equitativa de la riqueza permitiendo su monopolización en cada vez menos manos, abrir la puerta a mayores márgenes de actividad delincencial habida cuenta del debilitamiento de las estructuras tradicionales del Estado, incrementar la amenaza de tendencias consumistas irracionales que aceleren el desequilibrio ambiental del planeta, favorecer la imposición de modelos culturales hegemónicos sobre el resto del mundo, etc. Pero también implica importantes oportunidades de democratización de la vida social, replanteamiento de los modelos tradicionales de desarrollo, y gobernanza mundial.

Hasta una fecha relativamente reciente, hacia fines del segundo mandato del Presidente George W. Bush, el proceso globalizador de las relaciones internacionales parecía avanzar de manera inexorable e incontenible, siguiendo las tendencias impuestas por el impulso que la política exterior norteamericana había dado al desarrollo del modelo neoliberal, hacia un mundo cada vez más integrado en el que el papel del Estado parecía quedar reducido a su mínima expresión. Esa tendencia auguraba un futuro promisorio para la paradiplomacia.

Sin embargo, la crisis económica del 2008 vino a cambiar radicalmente el panorama, sin que sus devastadores efectos hayan acabado aún de proyectarse sobre la escena internacional. El análisis de estos cambios rebasa con mucho el limitado alcance de este texto,

pero hay, por lo menos un par de cosas que pueden apuntarse ya con claridad. En primer término, los efectos adversos del proceso globalizador se han empezado a resentir con toda su fuerza brutal entre los países anteriormente más beneficiados por él: los países desarrollados; el desempleo, la inflación, la pérdida del poder adquisitivo, el incremento en la inseguridad afectan hoy en día a las poblaciones de esas áreas del mundo, otrora apenas tocado por el rigor homogeneizante de la globalización. En consecuencia, las reacciones de esa gente han fortalecido las posturas más conservadoras y radicales en el espectro de la política y somos testigos hoy en día del retorno del nacionalismo exacerbado, el proteccionismo aislacionista, la xenofobia y otras fuerzas radicales que parecían haber sido superadas por el desarrollo civilizador.

Esto ha llevado a reconsiderar por todos lados el trato con el extranjero y la apertura hacia el exterior. En el ámbito de la política esto significa un refortalecimiento del Estado como estructura burocrático administrativa para retomar las riendas de los destinos nacionales, y la recentralización de sus funciones. Esas son, en definitiva, malas noticias para la actividad paradiplomática.

El rumbo que pueda tomar el proceso dependerá en gran medida de la capacidad que tengamos para reconocerlo, tanto en su dimensión de amenaza como en la de oportunidad para la construcción de una auténtica comunidad internacional. La moneda está en el aire y con ella, en gran medida el destino de la humanidad.

### **Fuentes.**

1. Anderson, Benedict, *Imagined communities: reflections on the origins and spread of nationalism*, Verso, London, 1991
2. Anderson, Perry, *The origins of Postmodernity*, Verso, London, 2006
3. Arquilla, John & Ronfeldt, David, *A new epoch of conflict*, In Arquilla & Ronfeldt (eds.) in Athena's camp: preparing for conflict in the information age, RAND, Santa Mónica, 1997.
4. Aron, Raymond (1967), *¿Qué es una teoría de las relaciones internacionales?* En Revista de Humanidades No. 4 ITESM (1998), Monterrey.
5. Ashley, R. y Walker R. *Speaking the language of exile: dissident thought in international studies*, *International Studies Quarterly* 34 (September 1990) pp.259-268
6. Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos: vivir en una era de incertidumbre*, Tusquets, Barcelona, 2007
7. Beck, Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Alto/Aubier, Paris, 2002
8. Berreby, David (2006), *Us vs. Them: understanding your tribal mind*, Hutchinson, London.
9. Bodin, Jean (1576) *Los seis libros de la república*, en [www.juridica.unam.mx](http://www.juridica.unam.mx)
10. Chossudovsky, Michel, *Globalización de la pobreza*, Siglo XXI, México, 2003

11. Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid 1981
12. Freeman, Chas, *Arts of power: statecraft and diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2005
13. Friedman, Thomas L., *The world is flat*, Penguin, London, 2006
14. Friedrichs, Jörg, *The Meaning of New Medievalism*, European Journal of International Relations, Vol. 7, No. 4, 2001, pp. 475-501
15. Fukuyama, Francis, *State building: governance and world order in the 21<sup>st</sup> century*, Profile books, London, 2005
16. Groom, AJR, and Taylor, Paul (eds.), *Functionalism: theory and practice in IR*, University of London Press, Ltd. 1975
17. Held, David & McGrew, Anthony, *The global transformations reader*, Polity, Cambridge, 2004
18. Hernández-Vela, Salgado, Edmundo, *Diccionario de política internacional*, Porrúa, México, 1999
19. Holsti, Kal, *International politics: a framework for analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995
20. Jones, Charles, *Carr, Manheim and a post-positivist science of international relations*, Political studies (1997) XLV
21. Kelsen, Hans (1934), *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor.
22. Lipovetsky, Gilles, *La era del vacío*, Anagrama, Barcelona, 1986.
23. López Vega, Antonio (2014), *1914: el año que cambió la historia*, Taurus, Madrid.
24. Magone, José, *Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors* en [http://www.unizar.es/union\\_europea/files/documen/conferencia%2010.2006/JOSE MAGONE%20final.pdf](http://www.unizar.es/union_europea/files/documen/conferencia%2010.2006/JOSE%20MAGONE%20final.pdf)
25. Marini, Ruy Mauro, “*Proceso y tendencias de la globalización capitalista*” en La teoría social latinoamericana: cuestiones contemporáneas, Marini y Millán (eds.), El Caballito, México, 2000.
26. Massey, Douglas, *A brief history of human society: the origin and role of emotion in social life*, American Sociological Review, 2002, vol.67 (February, 2:9)
27. Mazower, Mark (2012), *Governing the world: the history of an idea*, Penguin, London.
28. Melissen, Jan, *The new public diplomacy: soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, New York, 2007
29. Ohmae, Kenichi, *The end of the nation-state: the rise of regional economies*, Free Press, New York, 1995
30. Opello, Walter & Rosow, Stephen, *The nation state and global order*, Rienner, Boulder, 2004
31. Paul, T.V., Ikenberry, John & Hall, John, *The nation state in question*, Princeton University Press, 2003
32. Ricento, Thomas, *An introduction to language policy: theory and method*, Blackwell, Malden, 2006
33. Rifkin, Jeremy, (2010) *The Empathic Civilization: The Race to Global Consciousness In a World In Crisis*, Cambridge Polity Press
34. Riordan, Shaun, *The new diplomacy*, Polity, Cambridge, 2004
35. Rojo, Grínor et al, (1998) *Globalización cultural y postmodernidad*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

36. Sarquís, David, (2005) *Relaciones internacionales: una perspectiva sistémica*. M.A. Porrúa, México.
  - (2012) *La dimensión histórica en el estudio de las relaciones internacionales: el proceso de reconstrucción de sistemas históricos internacionales*, Grial, México.
  - (2013), *Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia*, en Zeraoui, Zidane, (Coord.) Teoría y práctica de la paradiplomacia, Montiel y Soriano, Puebla.
  - (2014) *¿Deben ser consideradas las relaciones internacionales como una disciplina autónoma?* En Schiavon, Jorge et al, Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México, UABC, BUAP, COLSAN, UANL, UPAEP, México.
37. Slaughter, Anne-Marie, *The Real New World Order*, *Foreign Affairs*, September/October 1997, Vol. 76, No. 5
38. Sorensen, Georg, *The transformation of the state: beyond the myth of retreat*, Palgrave, New, York, 2004
39. Stefanía, Joaquín, *Hij@ ¿qué es la globalización?: la primera revolución del siglo XXI*, Santillana, Madrid, 2003
40. Truyol Serra, Antonio, *La sociedad internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1974
41. Teschke, Benno, (2003) *The myth of 1648: Class, geopolitics and the making of modern international relations*, Verso, London
42. Tsekos, Mary Ellen, *The rise of postmodernism and the globalization of society*, <http://www.wm.edu/so/monitor/spring98/docs/Postmod.html>
43. Velázquez. Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005
44. Viotti, Paul & Kauppi, Mark, *International relations theory : realism, pluralism, globalism and beyond*, Allyn & Bacon, Boston, 1999
45. Wallerstein, Immanuel (1995), *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI, México.
  - (1997) *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*, Siglo XXI, México.
46. Wolff, Stefan, *Paradiplomacy: Scope opportunities and challenges*, University of Nottingham. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf>
47. Yongjin, Zhang, (2015) *Historia, filosofía e innovación teórica en las relaciones internacionales desde la perspectiva china: un breve comentario*, en Perspectiva Global No. 4, Abril-Oct. 2015 ITESM-CEM, México
48. Zeraoui, Zidane, (2013) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Montiel & Soriano, Puebla.