

**LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS NO  
CENTRALES EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA**

por ALEXANDER UGALDE ZUBIRI  
Profesor de Relaciones Internacionales  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea



## **SUMARIO**

### **1. INTRODUCCIÓN**

- 1.1. La nueva sociedad mundial y el incremento de los actores internacionales**
- 1.2. Evolución del concepto de actor**
- 1.3. Los Actores Gubernamentales No Centrales en la tipología de actores**
- 1.4. El reconocimiento político de los Actores Gubernamentales No Centrales en las relaciones internacionales**
- 1.5. Aproximaciones teóricas actuales a la acción exterior de los Gobiernos No Centrales**

### **2. LOS GOBIERNOS NO CENTRALES: ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN EXTERIOR**

- 2.1. La complejidad de los niveles político-administrativos de los Estados actuales**
- 2.2. La denominación del actor: regiones, colectividades territoriales, entidades subestatales, mesogobiernos, gobierno no centrales...**
- 2.3. La denominación de la actividad: actividades de relieve internacional, relaciones exteriores, acción exterior, microdiplomacia, paradiplomacia, relaciones transfederadas...**
- 2.4. Los Gobiernos No Centrales en una Unión Europea de gobernanza multinivel**

### **3. LA ACCIÓN EXTERIOR Y PRESENCIA INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS NO CENTRALES EUROPEOS**

- 3.1. Motivaciones y objetivos**

### **3.2. Medios y estructuras**

### **3.3. Estrategias**

### **3.4. Cuadro de actividades internacionales**

- 3.4.1. VIAJES, VISITAS Y ACTIVIDADES PROMOCIONALES
- 3.4.2. DELEGACIONES EN EL EXTERIOR
- 3.4.3. FIRMA DE ACUERDOS EXTERIORES
- 3.4.4. COOPERACIÓN INTERREGIONAL Y ASOCIACIONISMO SECTORIAL Y POLÍTICO
- 3.4.5. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
- 3.4.6. PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA
- 3.4.7. PRESENCIA DE GNCs EUROPEOS EN REDES MUNDIALES
- 3.4.8. PRESENCIA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES
- 3.4.9. COOPERACIÓN AL DESARROLLO
- 3.4.10. ATENCIÓN A LAS COMUNIDADES EN EL EXTERIOR (DIÁSPORA)

## **4. CONCLUSIONES**

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. La nueva sociedad mundial y el incremento de los actores internacionales

«Hoy es ya evidente, a los ojos de todos, que la sociedad mundial no es ya un sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico, sino una sociedad cada vez más multicéntrica, a nivel de actores y, consecuentemente, más imprevisible y más inestable a nivel de estructuras y dinámicas, en el que el problema de la seguridad y la distribución del poder no se circunscribe sólo a los Estados, ni se realiza exclusivamente en términos político-militares», aseguraba Celestino del Arenal en estos Cursos en el 2001. Se ha pasado de una «vieja sociedad internacional», en la que los «Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional», a una «nueva sociedad mundial» en la que las «dimensiones transnacional y humana», junto a la «interestatal», tienen una «importancia y un protagonismo igualmente decisivo en las relaciones internacionales y en menor medida en el derecho internacional». Estamos en una «sociedad global» caracterizada por la mundialización, transnacionalización e inmediatez de una parte de sus relaciones. Sostenía su análisis identificando las dinámicas de cambio y apuntaba las nuevas realidades internacionales derivadas de tales transformaciones<sup>1</sup>.

Desde la experiencia en el cuerpo diplomático británico, Shaun Riordan mantiene en *The New Diplomacy* que «Los supuestos sobre los que se basaba la diplomacia tradicional se han visto seriamente socavados en estos últimos años. Y el proceso se va a acelerar. La manera en la que manejamos las relaciones internacionales necesita cambiar para poder reflejar un mundo nuevo», argumentación basada en la observación de una serie de procesos (problemas globales, nuevas tec-

---

<sup>1</sup> ARENAL, Celestino del, «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Leioa, UPV/EHU, 2002, pp. 17-90.

nologías, comunicaciones...) de los que forma parte la transformación del marco político y social en el que funciona la diplomacia y que se concreta en la pluralidad de niveles supraestatales, estatales y subestatales. Entre otras consecuencias, apunta que «los gobiernos regionales y municipales se están convirtiendo en puntos nodales clave en la red global»<sup>2</sup>.

A los efectos del presente curso, sin obviar la importancia decisiva de otras características de la sociedad internacional, aludiré a la existencia de una amplia gama de actores internacionales entre los que se encuentran los Gobiernos No Centrales (GNCs) ubicados en el nivel subestatal<sup>3</sup>.

Dicho fenómeno, con distintos enfoques y matices, aún discutiendo su mayor o menor importancia, es hoy mayoritariamente aceptado por los especialistas de las Relaciones Internacionales así como desde las perspectivas de otras disciplinas. Desde el prisma propio de aquellas, Arenal señala que el carácter heterogéneo y complejo de la actual sociedad internacional es consecuencia, entre otras razones, de la gran variedad de actores. Y, entre la serie de «nuevas realidades internacionales», destaco tres fenómenos, entre otros citados por Arenal, que considero básicos para sostener las líneas argumentales que desarrollaré: el debilitamiento de la centralidad del Estado —«se ha visto obligado a compartir el protagonismo internacional con otros actores internacionales y ya no es siempre, en consecuencia, el único o principal actor a la hora de conformar las estructuras y dinámicas de la sociedad internacional»—; la desaparición de la distinción entre el mundo interno del Estado y el mundo internacional, es decir entre la política interior y la política exterior; y el desarrollo de nuevos actores no estatales —«su espectacular crecimiento y protagonismo es consecuencia directa de las dinámicas de interdependencia, globalización y transnacionalización»—<sup>4</sup>.

## 1.2. Evolución del concepto de actor

Las concepciones científicas de las Relaciones Internacionales han ido evolucionando a causa, entre otras razones, de las transformaciones habidas en las relaciones internacionales y sociedad internacional. Se han centrado, como señalara K.J. Holsti, en tres temas preferentes siendo uno de ellos el de los actores o unidades de análisis fundamentales<sup>5</sup>. Dicha evolución se puede seguir a través de los pa-

<sup>2</sup> RIORDAN, Shaun, *The New Diplomacy*, Oxford, Polity Press, 2003; ed. castellana con un nuevo capítulo: *Adiós a la diplomacia*, Madrid, Siglo XXI, 2005 (por el que cito), pp. 3, 6, 76 y 84-92.

<sup>3</sup> Es preciso aclarar que no acoto el concepto de relaciones internacionales reduciéndolas al criterio único de los actores de las mismas. Tal criterio en exclusiva llevaría, según Arenal, por una parte a un concepto restrictivo que no reflejaría la realidad en el caso de atender a los Estados; o, por otra, a un concepto meramente descriptivo en el caso de dar cuenta puntual de los actores. *Vid.*: ARENAL, Celestino del, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1984; 3ª ed. revisada y ampliada, 1990 (por la que cito), pp. 416-419.

<sup>4</sup> ARENAL, C. del, «La nueva sociedad mundial...», *op. cit.*, pp. 50-51 y 58-64.

<sup>5</sup> HOLSTI, Kalevi J., *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen and Unwin, 1985, pp. 7-8. Siendo los otros dos el tema de la paz y de la guerra y la naturaleza del poder; y las imágenes del mundo-sistema-sociedad de los Estados.

radigmas formulados y los sucesivos debates paradigmáticos. Hasta los años noventa tres han sido los principales: el tradicional (realista o estatocéntrico); de la sociedad global o mundial (transnacional o de la interdependencia); y de la dependencia (estructuralista o neomarxista). Los dos últimos aparecen en la década de los setenta del siglo XX como resultado del cuestionamiento del primero. En el punto que nos interesa hay que recordar que el realismo sostenía que los actores fundamentales son los Estados y los estadistas y que las relaciones eran, por tanto, de índole interestatal. El globalismo introdujo una serie de cambios entre los que se enumeran el énfasis en los procesos transnacionales y el incremento del tipo de actores: intergubernamentales y no gubernamentales. El paradigma de la dependencia asumió como actores a las empresas transnacionales, clases transnacionales, organizaciones no gubernamentales y movimientos de liberación nacional, entre otros<sup>6</sup>. Luego se asiste a diversas reformulaciones y a la conformación del llamado pluralismo paradigmático. Lo que conviene resaltar es que, a partir de las críticas citadas, ya no se pondrá en cuestión el desempeño de numerosos actores. Sí variará la importancia, capacidades y poder de influencia real que se asignará a esos «nuevos» actores —entrecomillo el calificativo pues muchos de ellos tienen una larga historia<sup>7</sup>— dependiendo de las perspectivas y bases teóricas de las que se parta. Incluso la mayoría de autores de la formulación neorrealista (o realismo estructuralista) no ignorarán el papel de los actores no estatales incorporándolos en sus análisis, si bien otorgando prevalencia en la estructura del sistema internacional a los Estados<sup>8</sup>.

Es claro que la crítica al modelo estatocéntrico y la incorporación de nuevos criterios al objeto de definir a los actores ha supuesto una evolución del concepto de actor, cuestión acertadamente resumida en el trabajo de síntesis elaborado por Caterina García Segura en el que se explica cómo la multiplicación de actores, tanto en «número» como en «variedad», que intervienen en la escena internacional desde la II Guerra Mundial conllevó nuevas aproximaciones teóricas que incluían, entre otros aspectos, la «toma en consideración de nuevos actores internacionales»<sup>9</sup>.

En efecto, en los años setenta del siglo pasado aparecen análisis críticos con el realismo indicándose, entre otros aspectos, las limitaciones que conllevaba la perspectiva de índole jurídico-formal y demostrándose que bajo el concepto de Estado hay realidades muy diversas. Estas formulaciones transnacionalistas ampliaron el

---

<sup>6</sup> Sobre los paradigmas, *Vid.*: ARENAL, C. del, *Introducción a las relaciones internacionales*, *op. cit.*, pp. 23-37.

<sup>7</sup> A principios de la década de los treinta del siglo XX fue publicada una obra en la que se analizaba, lógicamente en el contexto de la época, la actitud y comportamiento de los Estados federados ante la política exterior de los Estados federales: STOKE, Harold W., *The Foreign Relations of the Federal State*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1931.

<sup>8</sup> *Vid.*: ARENAL, C. del, *Introducción a las relaciones internacionales*, *op. cit.*, apartado «Neorrealismo y pluralismo paradigmático», pp. 376-382.

<sup>9</sup> GARCÍA SEGURA, Caterina, «La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales», *Papers*, núm. 41, 1993, pp. 13-31. Este artículo es parte de su Tesis Doctoral, leída en 1992 en la Universitat Autònoma de Barcelona, sobre «La presència de les entitats polítiques subestatals a les relacions internacionals».

abanico de actores al poner el acento en la funcionalidad de los mismos<sup>10</sup>, concluyendo que cabía hablar de varios tipos de relaciones: interestatales (entre Estados); intergubernamentales (por las Organizaciones Internacionales Gubernamentales); y transnacionales (protagonizadas por empresas multinacionales, ONGs, grupos de presión...). Entre los autores en esta línea destacaron Robert Keohane y Joseph Nye al apreciar el carácter cambiante del sistema internacional y proponer el concepto de «política mundial» en la que se perciben numerosas interacciones. Recuerda García Segura que dichas relaciones transnacionales no eran nuevas, aunque sí su consideración teórica. Asimismo, matiza Arenal, ya en los cincuenta y sesenta excepcionalmente algunos autores —Arnold Wolfers, Raymond Aron, James N. Rosenau, John W. Burton y otros— habían comenzado a llamar la atención sobre tal tipo de relaciones aunque «sin poner en duda la validez de la concepción estatocéntrica»<sup>11</sup>.

La primera formulación transnacionalista debida a Karl Kaiser indicó que el modelo estatocéntrico no había existido en estado puro nunca en la historia —sólo en los siglos XVIII y XIX la situación se aproximó a tal esquema— y criticó el olvido que los especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y «la importancia de los actores no estatales». Apuntó que los actores transnacionales eran tanto entidades organizadas (multinacionales, organizaciones internacionales no gubernamentales...), como movimientos menos estructurados (caso de los movimientos estudiantiles)<sup>12</sup>.

Para Keohane y Nye las «interacciones transnacionales» suponían una serie de contactos a través de las fronteras de los Estados que escapaban al control por parte de los gobiernos centrales y que, por tanto, podían coincidir o no con la dirección de las políticas exteriores estatales. Aquellas estaban protagonizadas por actores

---

<sup>10</sup> Marcel Merle priorizó la función sobre el estatus formal definiendo actor a «toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de 'desempeñar una función' (...) en la escena internacional», es decir competente para tomar decisiones, iniciar acciones y ejercer una determinada influencia, siendo «numerosos y variados»: Estados, Organizaciones Intergubernamentales y fuerzas transnacionales (ONGs, multinacionales y opinión pública internacional). Vid.: MERLE, Marcel, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974; 1.ª ed. castellana de la 2.ª ed.: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1978; 2.ª ed. revisada y ampliada, 1991 (por la que cito), pp. 341-412. Del mismo autor: *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1986 (capt. IV. «La montée de nouveaux acteurs»). En los setenta en una de sus obras Antonio Truyol incluía dos capítulos sobre «Las fuerzas transnacionales y el individuo en la sociedad internacional», Vid.: TRUYOL, Antonio, *La Sociedad Internacional*, Madrid, Alianza, 1974; 3ª reimp. de la 2.ª ed., 2001. Roberto Mesa señalaba que es «innegable la diversidad de los sujetos de las Relaciones Internacionales» (p. 182), repasando en el apartado de actores y factores a los Estados, Organizaciones Intergubernamentales, Organizaciones Internacionales No Gubernamentales, fuerzas sociales y religiosas y multinacionales, Vid.: MESA, Roberto, *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1977; 2.ª ed., 1980.

<sup>11</sup> ARENAL, C. del, *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 310-311.

<sup>12</sup> Trabajo de Karl Kaiser publicado en alemán en 1969 (difundido en inglés en *International Organization*, vol. 25, núm. 4, 1971, pp. 790-817), citado en ARENAL, C. del, *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 311-317. Una síntesis sobre la evolución de los estudios sobre los actores transnacionales en: RISSE, Thomas, «Transnational Actors and World Politics», en: CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas, y SIMMONS, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, 2001, pp. 255-274.



«significativos» no gubernamentales —cualquier actor que no es un representante de un gobierno estatal o de una organización intergubernamental— con recursos para relacionarse autónomamente<sup>13</sup>. Posteriormente precisaron que tales relaciones se plasman en un modelo de «interdependencia compleja» entre cuyas características identificaron la existencia de «canales múltiples» que conectan a las sociedades a través de diversos nexos formales e informales que dan lugar a relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, observándose éstas últimas «cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades»<sup>14</sup>.

A principios de los setenta, desde el enfoque de los estudios federalistas también se prestó atención a tales fenómenos. Destacaré a Ivo D. Duchacek que en *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions* (1973) comparó dos modelos en la conducción de la política exterior estatal: los Estados en los que solo existe «una voz autorizada» que es la del poder ejecutivo central; y aquellos en los que hay varios escalones intraestatales (partidos de oposición, comunidades territoriales, grupos funcionales, grupos étnicos dispersos, grupos de presión) que, potencialmente o en la práctica, pueden tener «relación con gobiernos extranjeros o con grupos subnacionales extranjeros». El primer modelo de índole monolítico lo comparaba con la imagen de la pirámide egipcia de Keops, en la que el gobierno central ocupa «autoritariamente el ápice de la pirámide»; y el segundo con la pirámide de Sakkara cuyo perfil es escalonado, siendo éste el más habitual dada la creciente importancia de «las relaciones internacionales no gubernamentales»<sup>15</sup>. En *Rights and Liberties in the World Today* (1973), Duchacek señalaba que las comunidades territoriales, grupos étnicos dispersos y grupos de interés usan diversas formas de presión (publicidad, participación electoral, actividad de *lobbying*...), siendo una de ellas los «lazos internacionales»: «Los diferentes grupos de interés (...)

<sup>13</sup> KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. (eds.), artículos de introducción (pp. ix-xxix) y conclusiones (pp. 371-398) en *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972 (el conjunto de aportaciones había sido publicado en *International Organization*, vol. 25, núm. 3, 1971); 2ª ed. 1973.

<sup>14</sup> KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977; 3ª ed., New York, Longman, 2000; ed. castellana: *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 (por la que cito), en particular el apartado «Características de la interdependencia compleja», pp. 41-47.

<sup>15</sup> Añadía que «Los Estados nacionales son actores polifónicos (¿O deberían ser cacófanos?) en la escena internacional, con muchas voces audibles pero discordantes. Estas voces son con frecuencia débiles e ilegítimas, pero tienen tendencia a competir con las voces autoritarias y legítimas de los gobiernos nacionales». Ello era posible por dos «precondiciones»: «la relativa permeabilidad de los muros de la soberanía nacional»; y «la receptividad existente o potencial de los individuos y de los grupos a los argumentos o favores del extranjero». Vid.: DUCHACEK, Ivo D., *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, Oxford, European Bibliographical Center-Clio Press, 1973; ed. castellana: *Mapas del poder. Política constitucional comparada*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976 (por la que cito), pp. 123-136, siendo ilustrativos sobre los perfiles de las pirámides los cuadros 3.1. «El Estado nacional como un monolito de una sola voz» (p. 125) y 3.2. «El Estado nacional como una unidad polifónica» (p. 126). Anteriormente había publicado también desde una perspectiva comparada: *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

intentan algunas veces aumentar sus posibilidades de éxito mediante el establecimiento, público o secreto, de lazos con grupos de orientación similar o con gobiernos extranjeros (...). También los gobiernos, por su parte, pueden establecer lazos y cooperar con grupos de interés que actúen en países extranjeros, interfiriendo así en los asuntos internos de otras naciones. El auge del intervencionismo puede explicarse por diversas razones: (...), la interdependencia ecológica, económica y tecnológica del mundo, la rapidez de las comunicaciones, los intercambios mundiales de bienes, personas e ideas (...). Si nos estamos convirtiendo en una 'aldea universal', como sugiere Marshall MacLuhan, habrá que señalar que en toda aldea los vecinos están constantemente metiendo sus narices en los asuntos de los demás»<sup>16</sup>.

Raymond F. Hopkins y Richard W. Mansbach en *Structure and Process in International Politics* (1973), asumiendo como criterios para la estimación de actor los de gozar de distintos grados de autonomía y ejercer diversas influencias con consecuencias en la política internacional, distinguieron cinco tipos de actores: *Interstate Governmental*, *Interstate Nongovernmental*, *Intrastate Governmental*, *Intrastate Nongovernmental*, *Individual*, si bien entre ellos no incluyeron todavía a los Actores Gubernamentales No Centrales. Asimismo, en la historia de los sistemas internacionales esbozaron el denominado «conglomerado complejo» («Complex Conglomerate Structure») derivado de las interacciones entre dichos actores<sup>17</sup>.

A partir de finales de los setenta se precisaron más los planteamientos transnacionalistas con autores que los llevaron hasta sus últimas consecuencias, como señala García Segura fueron «más lejos» en la «consideración de las categorías de actores». Son los estudios del paradigma del sistema global («Issue Paradigm») con dos virtualidades: presentar un cuadro con todo tipo de actores, entre ellos los subestatales; y observar que las interacciones entre los mismos deben ser tenidos en cuenta al analizar las relaciones internacionales ya que los modelos de la distribución del poder (unipolar, bipolar y multipolar) solo nos ilustran sobre la correlación de fuerzas entre los Estados. En tal línea marcó un hito la investigación «Nonstate Actor Project» (NOSTAC) de Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert cuyos resultados se publicaron en la obra *The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System* (1976)<sup>18</sup>; así como la posterior de Richard W.

---

<sup>16</sup> DUCHACEK, Ivo D., *Rights and Liberties in the World Today: Constitutional Promise and Reality*, Santa Bárbara, Clio Press, 1973; ed. castellana: *Derechos y libertades en el mundo actual. Las promesas constitucionales y la realidad*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976 (por la que cito), pp. 395-399.

<sup>17</sup> HOPKINS, Raymond F., y MANSBACH, Richard W., *Structure and Process in International Politics*, New York, Harper & Row Publishers, 1973, cap. 1. «International Politics: The Actors and the Discipline», pp. 3-11; tabla «Task and Constituency Criteria of Selected Actors», p. 7; figura «Autonomy and Resources of Actors», p. 83; tabla «Historical International Systems», pp. 126-127; y apartado «Complex Conglomerate Structure», p. 128.

<sup>18</sup> MANSBACH, Richard W., FERGUSON, Yale H. y LAMPERT, Donald E., *The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976. La investigación estudió la participación de los actores no estatales en las relaciones internacionales entre finales de los años cuarenta y principios de los setenta.

Mansbach y John A. Vasquez *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics* (1981), cuyos enfoques retomaremos más adelante respecto a la tipología de los actores<sup>19</sup>.

La dirección ya abierta seguiría siendo explorada en los años ochenta. Duchacek en *The Territorial Dimension of Politics, Within, Among and Across Nation* (1986) señaló que la imagen obtenida del estudio de diversos casos, sobre todo en países federados, era que en el ámbito internacional no sólo se escuchaba la voz del Gobierno Central sino también de otros protagonistas como la oposición, las comunidades etnoterritoriales, los grupos de intereses, las partes componentes de los Estados (ya sean Estados, provincias, cantones), etc., de manera que resultaba una suerte de polifonía, es decir ya no era una única y exclusiva voz («univocal international actor») sino múltiples voces («multivocal actors»)<sup>20</sup>. Más específicamente dedicó otros artículos a la dimensión internacional de los «nuevos» actores gubernamentales «subnacionales»<sup>21</sup>.

En tal línea destacó un seminario organizado por Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche y Garth Stevenson, efectuado en noviembre de 1986 en Nueva York, cuyas ponencias fueron publicadas en la obra *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments* (1988)<sup>22</sup>. Los participantes analizaron los vínculos, ya sean económicos, políticos o de otra índole, que sobrepasan las fronteras formales entre Estados, que dejan de ser espacios estancos para ser permeables, lo que explica el concepto de «soberanías perforadas» que da título al libro. En su exposición Duchacek señaló que entre los entes «perforadores» («perforators») de las soberanías estatales estarían los «perforadores subnacionales» que clasifica en cuatro tipos: la oposición interna en cada país; los grupos de intereses privados (empresas, sindicatos...); los inmigrantes; y los *gobiernos locales*, tanto *regionales* como *municipales*. Entre los últimos daba especial importancia a los Estados federados y comunidades etno-territoriales. Estos perforadores emplean diferentes mecanismos de actividad internacional, apuntando en concreto los empleados por los Gobiernos No Centrales<sup>23</sup>. El resto de

<sup>19</sup> MANSBACH, Richard W., y VASQUEZ, John A., *In Search of Theory. A New Paradigm for Global Politics*, New York, Columbia University Press, 1981. Acerca de la visión general de Mansbach sobre las relaciones internacionales, *Vid.: The Global Puzzle. Issues and actors in World Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1997 (2ª ed.), especialmente el cap. 7. «Beyond the Nation-State? A World of Many Actors», pp. 202-290.

<sup>20</sup> DUCHACEK, Ivo D., *The Territorial Dimension of Politics, Within, Among and Across Nation*, Boulder, Westview Press, 1986.

<sup>21</sup> DUCHACEK, Ivo D., «The International Dimension of Subnational Self-Government», *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 14, núm. 4, 1984, pp. 5-31; y «Toward a Typology of New Subnational Governmental Actors in International Relations», *Working Paper*, núm. 87-2, Berkeley, University of California, 1987.

<sup>22</sup> DUCHACEK, Ivo D., LATOUCHE, Daniel, y STEVENSON, Garth (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

<sup>23</sup> DUCHACEK, Ivo D., «Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations», en: DUCHACEK, I.D., LATOUCHE, D., y STEVENSON, G. (eds.), *Perforated Sovereignties...*, *op. cit.*, pp. 3-28. También: DUCHACEK, Ivo D., «Perforated Sovereignties: Towards a

aportaciones examinaban casos de prácticas transfronterizas e internacionales de GNCs de los EE UU, Canadá, Bélgica y Suiza.

### 1.3. Los Actores Gubernamentales No Centrales en la tipología de actores

De acuerdo a los criterios usados por los autores del paradigma del sistema global, y siguiendo la tipología de actores propuesta por Mansbach, Ferguson y Lampert, resulta un cuadro compuesto por seis categorías de protagonistas, sumando a los cinco tipos sugeridos anteriormente por el propio Mansbach y Hopkins a los Actores Gubernamentales No Centrales. La tipología es la siguiente<sup>24</sup>:

*Actores públicos o gubernamentales:*

1. Los *Estados*, es decir el Estado-nación soberano —*Nation-State*— que ha sido el actor predominante en las relaciones internacionales.
2. Los *Actores Gubernamentales Interestatales* (AGI) u *Organizaciones Intergubernamentales o Internacionales* (OIG) —*Interstate Governmental*—, como son las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Organización del Tratado del Atlántico Norte, etc.
3. Los *Actores Gubernamentales No Centrales* (AGNC) —*Governmental Noncentral*—, ya sean Gobiernos Regionales o Gobiernos No Centrales (GNCs) y Gobiernos Locales (municipales).

*Actores privados o no gubernamentales:*

4. Los *Actores No Gubernamentales Interestatales* (ANGI) —*Interstate Non-governmental*— o fuerzas transnacionales como son las Organizaciones No Gubernamentales de alcance internacional (ONGs) y las empresas multinacionales o transnacionales.
5. Los *Actores Intraestatales No Gubernamentales* (AING) —*Intrastate Nongovernmental*—, entidades privadas de ámbito estatal (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fundaciones...) que se relacionan con actores de otras partes del mundo.
6. Los *Individuos* —*Individual*—, en los casos de personalidades prestigiosas (escritores, artistas, científicos, antiguos estadistas, profesionales diversos...) que pueden actuar autónomamente a través de diferentes actividades e influir en el espacio internacional.

Esta tipología, a mi juicio, pese a que, como toda formulación teórica, pueda presentar algunos flancos débiles, tiene una cierta solidez para ayudarnos a com-

---

Typology of New Actors in International Relations», en: MICHELMANN, Hans J., y SOLDATOS, Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-23.

<sup>24</sup> MANSBACH, R.W., FERGUSON, Y.H. y LAMPERT, D.E., *The Web of World Politics...*, *op. cit.*, apartado «The Panoply of Global Actors», pp. 39-41. Esta clasificación está presentada en castellano en: GARCÍA SEGURA, C., «La evolución del concepto de actor...», *op. cit.*, pp. 24-25.

prender las relaciones en el mundo actual y nos ofrece ventajas en el terreno concreto de los actores, particularmente de los GNCs.

En primer lugar, está en consonancia con las definiciones hoy empleadas con respecto al concepto de actor superadoras de la estrecha visión estatocéntrica, recoge las críticas y aportaciones vertidas, incide en la amplitud de criterios considerados —léase capacidad, habilidad y autonomía que apunta Esther Barbé<sup>25</sup>, o el énfasis en el enfoque funcional importando la habilidad y capacidad del actor, relatividad y temporalidad de los actores, y diversidad de actores con diferentes grados de autonomía e incidencia que argumenta García Segura<sup>26</sup>— y, con base en el transnacionalismo, no sólo asume la actividad de las fuerzas transnacionales —usualmente limitadas en la mayoría de manuales de Relaciones Internacionales a las ONGs, multinacionales y opinión pública internacional— sino que siendo consecuente con los criterios manejados incorpora a todo tipo de actores no quedándose a medio camino en el empeño para determinar el conjunto de protagonistas.

En segundo lugar, eleva a la plena categoría de actor de las relaciones internacionales a los Actores Gubernamentales No Centrales (AGNC). La denominación nos parece adecuada y precisa, ya que cuando hablemos de los Gobiernos flamenco, catalán, bávaro, escocés, etc. y la presencia de los mismos en el ámbito internacional, queda con esta terminología fijados a la vez tres elementos fundamentales: su carácter de *actores* internacionales; su naturaleza de gobiernos con determinadas capacidades, poderes y competencias (*gubernamentales*); y su ubicación político-institucional de administraciones medias distintas de la administración central del Estado (*no centrales*).

En tercer lugar, el hecho de que todos los actores, más allá de su mayor o menor importancia e incidencia, pueden relacionarse, y de hecho lo hacen, entre ellos. Es decir, los intercambios no se limitan a los habidos entre actores de la misma naturaleza (Estado con Estado, GNC con GNC, ONG con ONG, etc.), sino que hay vínculos cruzados bilaterales o multilaterales entre actores que pertenecen a distintas categorías. En este sentido es ilustrativo el cuadro de interacciones presentado por Mansbach —a fin de reflejar la propuesta del sistema «conglomerado complejo»— en el que observamos cómo los Actores Gubernamentales No Centrales se relacionan con actores de todas las categorías sin excepción tomando ejemplos reales de la época (años setenta)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Criterios considerados en la definición propuesta por Esther Barbé: «actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía». Vid.: BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995; 2ª ed. ampliada, 2003, pp. 134-136.

<sup>26</sup> Para Caterina García es necesaria una definición que sirva para interpretar la realidad internacional; considere a todos los entes; y refleje todas las interacciones del sistema internacional. Propone los criterios citados para una definición «operativa» de actor centrado en el análisis del «proceso», en la *dinámica de las interacciones que tienen lugar en el escenario internacional*. Vid.: GARCÍA SEGURA, C., «La evolución del concepto de actor...», *op. cit.*, pp. 28-30.

<sup>27</sup> MANSBACH, R.W., FERGUSON, Y.H. y LAMPERT, D.E., *The Web of World Politics...*, *op. cit.*, figura 3. «Alignments in a Complex Conglomerate System», p. 44. Un cuadro similar, basado en

Y, en cuarto lugar, es un esquema adecuado que nos sirve para enfatizar, siguiendo a Brian Hocking y Michael Smith, con respecto al concepto de «actoría» (*actorness*) y a las cualidades de los actores necesarias para actuar internacionalmente. Señalaron en *World Politics. An Introduction to International Relations* (1990) que era preciso superar los criterios tradicionales para otorgar la actoría (soberanía, reconocimiento, control del territorio y habitantes), ligados al Estado, por otros alternativos (autonomía, representación e influencia); y que dichas cualidades son: objetivos y motivaciones; alcance de la participación; estructuras y recursos; y niveles de participación<sup>28</sup>. Estos últimos cuatro criterios, a los que sumará un quinto sobre estrategias o vías de acción internacional, han sido aplicados por Brian Hocking en estudios posteriores relativos a la «condición de actores» de los Gobiernos No Centrales y que, en gran medida, sigo en el presente curso<sup>29</sup>.

#### 1.4. El reconocimiento político de los Actores Gubernamentales No Centrales en las relaciones internacionales

Dicho lo anterior, no desconozco que no todos los actores reúnen las mismas capacidades y poderes de influencia. Ni tan siquiera los actores de una misma categoría son similares, como sucede con los Estados que gozan de soberanía, están reconocidos internacionalmente y jurídicamente son iguales y, empero, en la práctica son desiguales al disponer de distintas capacidades y recursos y mostrar diversas habilidades de cara a determinar las reglas de la política internacional<sup>30</sup>.

Por otro lado, y pese a que está superada la perspectiva estatocéntrica, se sigue discutiendo con respecto a un debate que viene de lejos acerca de si el sistema po-

---

la idea original de Mansbach acabada de citar, pero adaptado a los tiempos actuales (ejemplos reales que protagonizan Québec con Francia, Cataluña con Ródano-Alpes, un land alemán con la Comunidad Europea, el ayuntamiento de Barcelona con el Comité Olímpico Internacional, etc.), aparece en: BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales, op. cit.*, Cuadro «Interacciones entre actores, según Mansbach», p. 139.

<sup>28</sup> HOCKING, Brian, y SMITH, Michael, *World Politics. An Introduction to International Relations*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1990; 2ª ed., Londres, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995 (por la que cito), pp. 84-90, siendo de interés la tabla 5.1. «The new variety of international actors: an illustration».

<sup>29</sup> HOCKING, Brian, «Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments», en: ALDECOA, Francisco, y KEATING, Michael (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass, 1999, pp. 17-39 (traducido en «Vigilando la 'frontera': globalización, localización y capacidad de actuación de los Gobiernos No Centrales», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 29-54). Un trabajo similar: HOCKING, Brian, «Patrullar por la 'frontera': la condición de actores de los Gobiernos No Centrales», en: MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 395-426.

<sup>30</sup> Hay grandes diferencias entre actores de una misma naturaleza «en los planos geográfico y de recursos naturales, demográfico, ideológico, político, jurídico, militar, económico, cultural, científico-técnico y un largo etcétera», dándose «diferencias extremas» incluso «en el interior de los propios actores» por antagonismos diversos (políticos, étnicos, lingüísticos, sociales, religiosos...). *Vid.*: ARENAL, C. del, «La nueva sociedad mundial...», *op. cit.*, p. 51.

lítico mundial actual conlleva o no la decadencia del sistema de Estados. La mayoría de especialistas considera que, al menos a corto y medio plazo, ello no sucederá. Sin entrar a fondo en este asunto sí recordaré algunas apreciaciones al respecto con el objeto de matizar lo apuntado en los párrafos anteriores de los que, quizás, se podría sacar conclusiones precipitadas. Recordemos la obra de Hedley Bull *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* en la que, aún admitiendo la amplitud del sistema político mundial del cual el sistema de Estados no es más que una parte, defendía que éste no está en declive: «de momento, podemos decir que la primacía del sistema de estados dentro del sistema político mundial actual está asegurada»<sup>31</sup>. Keohane matizaría parte de su planteamiento anterior en la presentación de su teoría funcional sobre los regímenes internacionales al considerar que en la política mundial son los Estados los «actores cruciales»<sup>32</sup>. Barbé entiende que se puede hablar al mismo tiempo de crisis y consolidación del Estado, en tanto que actor internacional<sup>33</sup>. Arenal, pese a apreciar su debilitamiento, como ya hemos apuntado, señala que sigue siendo un «elemento esencial» del sistema y su «condición de máxima autoridad» a nivel internacional continúa formalmente vigente<sup>34</sup>. Fulvio Attinà al hablar de la emergencia del sistema político global indica que si bien los Estados y los problemas tradicionales del sistema internacional (soberanía y seguridad nacional) ya no son los únicos actores y problemas, el sistema de Estados continúa proporcionando «los instrumentos institucionales más eficaces» (reglas sustanciales y de procedimiento, regímenes y organizaciones internacionales) con los que se crean y aplican reglas y políticas públicas para los problemas de la agenda global<sup>35</sup>. Incluso hay autores, como Stephen Krasner, que defienden que los Estados siguen manteniendo un grado de soberanía plena<sup>36</sup>.

Por tanto, en mi opinión habría que mantener un equilibrio en cuanto al tratamiento del lugar real ocupado en el escenario internacional por los Actores Gubernamentales No Centrales. Una vez admitido su estatus de unidades del sistema, tan erróneo es exagerar sobre su papel e incidencia —caso de Kenichi Ohmae con su

<sup>31</sup> BULL, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan Press, 1977; ed. castellana: *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, Catarata, 2005, en particular el capítulo 11. «¿Está el sistema de estados en declive?», pp. 308-332.

<sup>32</sup> Debido a que los Estados «no sólo persiguen riqueza y poder de manera directa», sino que «procuran construir marcos de referencia de normas y prácticas que les permitan asegurarse esos objetivos, entre otros, en el futuro». *Id.*: KEOHANE, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1984; reed., 2005; ed. castellana: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 (por la que cito), p. 41.

<sup>33</sup> BARBÉ, Esther, «El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados», *Papers*, núm. 41, 1993, pp. 33-54; y *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, pp. 140-141.

<sup>34</sup> ARENAL, C. del, «La nueva sociedad mundial...», *op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>35</sup> ATTINÀ, Fulvio, *Il sistema politico globale*, Roma-Bari, Gius Laterza&Figli Spa, 1999; ed. castellana: *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 159.

<sup>36</sup> KRASNER, Stephen D., *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, New Jersey, Princeton University Press, 1999; ed. castellana: *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.

teoría económica de enfoque neoliberal sobre los «Estados-región» emergentes ante los que considera ya obsoletos Estados-nación<sup>37</sup>; como menospreciarlos. Como apunta Hocking si no son adecuadas las afirmaciones «hiperglobalistas» en el sentido de que las regiones están eclipsando al Estado-nación, tampoco lo son las actitudes tendentes a colocar a los GNCs «en la categoría cajón de sastre» de los actores «no estatales» sin mayores esfuerzos de análisis<sup>38</sup>. A falta de estudios de envergadura —que tal vez nos permitirían encontrar el punto adecuado de equilibrio— y, sobre todo, a la espera de la evolución a medio y largo plazo de esta realidad internacional, entiendo que cabe valorar el papel ejercido por estos actores como importante —aunque no decisivo— y limitado a ciertas áreas —al menos de momento—, de lo que se ha venido en denominar, aunque pueda ser un tanto simple este esquema e incluso cada vez más discutible, la «baja política» o de segundo nivel —*low politics*—, es decir relaciones económicas, comerciales, culturales, medioambientales, tecnológicas, etc., sin llegar a entrar en los ámbitos de la «alta política» o de alto nivel —*high politics*— de índole diplomático-estratégica, defensa y seguridad.

Lo diré de otra forma empleando varias descripciones usuales manejadas para explicar ilustrativamente algunos aspectos de las relaciones internacionales. En la propuesta de Rosenau sobre distribución del poder entre dos espacios o mundos, el polarismo (disputas de poder clásico entre Estados) y el multicentrismo (reparto de poderes en el terreno económico y otras áreas entre diversos actores), en éste segundo se contemplaría una redistribución de poderes o autoridades de carácter tanto supranacional (hacia arriba) como descentralizador (hacia abajo), dando una oportunidad de intervención a los GNCs<sup>39</sup>. Nye, basándose en la metáfora sugerida por Stanley Hoffman acerca de los tableros múltiples interconexiónados, realiza una descripción de una partida de ajedrez tridimensional en la que el poder se distribuye entre tres tableros superpuestos, superior (poder militar), intermedio (poder económico) e inferior (poder disperso de diversos ámbitos y «reino de las relaciones transnacionales»), esquema en el que entiendo que los GNCs tienen capacidad para intervenir en el tablero inferior y, algunos de ellos en determinadas condicio-

<sup>37</sup> Argumenta que, de acuerdo a la evolución y funcionamiento autónomo de las «cuatro I» (inversión, industria, informática —tecnologías de la información— e individuos —consumidores-) que marcan la economía mundial, el papel de intermediario del Estado-nación está quedando obsoleto. Considera en ascenso a los Estados-región o «unidades operacionales naturales» mucho más eficaces. Son zonas organizadas alrededor de un centro económico regional, bien dentro de la frontera de un país o abarcando un área de dos o más por encima de tales fronteras. Cita como ejemplos a Kansai (en torno a Osaka), Guangdong (alrededor de Cantón), San Diego-Tijuana, Silicon Valley, la confluencia entre Medan (Indonesia), Penang (Malasia) y Phuket (Tailandia), Cataluña (y su zona de influencia), Lombardía (y el norte de Italia) y Ródano-Alpes. Vid.: OHMAE, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Fress Press, 1995; ed. francesa: *De l'État-nation aux États-Régions*, París, Dunod, 1996 (por la que cito), especialmente el capt. 7. «L'émergence des États-régions», pp. 79-101, y el cuadro de la p. 147.

<sup>38</sup> HOCKING, B., «Vigilando la 'frontera'...», *op. cit.*, p. 34.

<sup>39</sup> ROSENAU, James N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.



nes, tal vez también podrían intentar participar en el tablero intermedio<sup>40</sup>. Barbé, adaptando elementos acabados de mencionar, afirma que los esquemas de poder e influencia a nivel global cambian en «razón del ámbito» (militar, económico, social) y de la «fuente de autoridad» (Estados, organizaciones internacionales, empresas...) y, en vez de mundos o tableros, usa el término «agendas internacionales», de manera que habría una agenda militar (diplomático-estratégica), otra económica y otra global (transnacional o de los ciudadanos)<sup>41</sup>. De forma idéntica a lo señalado, siempre en mi opinión, los GNCs intervienen en la tercera agenda y podrían influir en la segunda.

Además del enfoque de tableros y agendas, es necesario reiterar la importancia de las relaciones entre todas las categorías de actores, como avanzó Mansbach. Shaun Riordan explica la evolución desde un modelo que, aún aceptando la pluralidad de actores, sólo concebía contactos entre los actores de un mismo nivel, a un segundo modelo enmendado en el que se da peso a las relaciones entre Estados y Organizaciones Internacionales y supraestatales pero que sigue dejando al margen a otros actores, esquema todavía presente «en mucha de la literatura sobre el nuevo mundo de las relaciones internacionales». Considera que hay que rechazarlo a favor de un tercer modelo que sí contemple las interrelaciones cruzadas entre todos los niveles, pese a ser «más complejo, más difícil de manejar conceptualmente y menos cómodo para los analistas y agentes tradicionales»<sup>42</sup>.

Si la argumentación, académicamente hablando, hasta ahora desarrollada es correcta — que los AGNC ostentan el estatus de unidades del sistema o actores —, cabría apuntar un problema no resuelto cual es el traslado al plano político-institucional de dicha realidad. Dicho de otra manera: parece necesario un reconocimiento político relativo a la capacidad — y en términos más formales al derecho — de presencia e intervención en las relaciones internacionales de tales actores. Siendo cierto que en la documentación regionalista hay algunas referencias al respecto<sup>43</sup>, tam-

<sup>40</sup> NYE, Joseph S., *The Paradox of American Power*, Nueva York, Oxford University Press, 2002; ed. castellana: *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003, apartado «La distribución del poder en la era de la información global», pp. 63-69 y nota 125 en p. 246.

<sup>41</sup> BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, op. cit., pp. 275-293.

<sup>42</sup> RIORDAN, Shaun, ponencia «Las relaciones entre Gobiernos No Centrales y Estados pequeños», Jornadas «La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales», Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 24 de febrero de 2005, 10 p. (mimeo), especialmente las ilustraciones sobre los tres modelos.

<sup>43</sup> En el «Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional», del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (1997), observamos algunas referencias. Art. 8. «*Relaciones interregionales y transfronterizas*»: «1. En las materias que sean de su competencia, las regiones están autorizadas, dado el caso, respetando los procedimientos establecidos por el derecho interno, a interponer acciones de cooperación interregional o transfronteriza. Estas acciones deben situarse en el marco del respeto al derecho interno y a los compromisos internacionales del Estado» (...); Art. 10. «*Participación en los asuntos europeos e internacionales*»: «1. Las regiones tienen el derecho de participar (...) en los trabajos de las instituciones europeas. 2. (...) el derecho, en el momento en que su Estado negocie la conclusión de un Tratado Internacional (...) que pueda afectar directamente a sus competencias (...) de ser consultadas (...). 4. (...) el derecho de crear (...) oficinas de enlace ante otras regiones (...), o ante organizaciones internacionales (...), con el fin de promover o defender sus intereses». Las cursivas son mías.

bién es evidente que la tendencia dominante, tanto internacional como en el ámbito interno estatal es restrictiva. Keating y Aldecoa, editores de una de las obras colectivas citadas, señalan que en general «los Estados no ven con buenos ojos la intrusión de los actores subestatales en un área considerada tradicionalmente como de su dominio exclusivo», siendo necesario un cambio de actitud «a fin de aceptar la nueva realidad de poderes compartidos e interdependencia»<sup>44</sup>. Tal vez sea que desde la óptica del sistema de Estados se conciba este hecho con inquietud, como lo describía Bull al hablar de la coincidencia de los Estados, sean cuales sean las contradicciones entre ellos, en conservar tal sistema<sup>45</sup>. O acaso sea por las prevenciones ante una supuesta vuelta a un nuevo medievalismo —creo que con escaso rigor histórico<sup>46</sup>— descrito así por Bull: «Si los estados modernos llegaran a compartir la autoridad sobre sus ciudadanos y la lealtad de los mismos, con las autoridades regionales y mundiales, por un lado, y con las autoridades subestatales y subnacionales, por el otro, hasta el punto de que el concepto de soberanía dejase de ser aplicable, podríamos hablar del surgimiento de un orden político universal de tipo neomedieval»<sup>47</sup>. Sea como fuere, el reconocimiento al que he aludido parece ineludible, cuestión que en su momento sugirió, de alguna manera, incluso un autor como Bull: «Quizá ha llegado el momento de enunciar nuevos conceptos de organización política universal que demuestren cómo tanto Gales, como el Reino Unido, como la Comunidad Europea podrían tener un estatus político mundial sin que ninguno reivindicase una soberanía exclusiva»<sup>48</sup>. Más recientemente Shaun Riordan escribe que «Los niveles de gobierno subnacionales, que se impacientan por desempeñar un papel puramente de facto en los asuntos exteriores, están empezando a exigir un papel más representativo formal», si bien advierte que «Los políticos situados en el viejo nivel nacional, deseosos de proteger los poderes y privilegios de que aún disponen, intentan por todos los medios resistirse a esta tendencia»<sup>49</sup>. Según Louis Balthazar la experiencia histórica de Québec muestra las dificultades: «los gobiernos centra-

<sup>44</sup> «Introducción» a la obra: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, *op. cit.*, pp. 7-10.

<sup>45</sup> «También otros actores distintos de los estados han supuesto una amenaza para la posición de los estados como actores principales en la política mundial (...). ‘Actores supraestatales’ (...), actores ‘subestatales’ que operan en la política mundial desde dentro de un estado concreto, o actores ‘transestatales’ como son los grupos que atraviesan las fronteras de los estados, pueden suponer un reto para la posición privilegiada que los estados tienen en la política mundial, o de su derecho a la misma». *Vid.*: BULL, H., *La sociedad anárquica...*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>46</sup> Como valora Keating «Se trata de un orden político complejo comparable, aunque no idéntico, al pre-Estado europeo de soberanías infra y superpuestas, con distintos tipos de autoridades en el seno del Estado, la economía y la sociedad civil, y formas concurrentes de legitimación. A pesar de las referencias a una especie de neomedievalismo o de las analogías con el Sacro Imperio Romano, se trata de un fenómeno moderno en la medida en que coexiste con las formas universales de la democracia liberal». *Vid.*: KEATING, Michael, «La política territorial y el nuevo regionalismo», en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 189-217, cita en pp. 210-211.

<sup>47</sup> BULL, H., *La sociedad anárquica...*, *op. cit.*, p. 305.

<sup>48</sup> BULL, H., *La sociedad anárquica...*, *op. cit.*, p. 318.

<sup>49</sup> RIORDAN, S., *The New Diplomacy, y Adiós a la diplomacia*, *op. cit.*, p. 115.

les van a tolerar la presencia internacional de algunas de sus regiones tan sólo mientras ésta no sea demasiado relevante»<sup>50</sup>. Quizás la salida a este y otros problemas relacionados venga por el camino, como sugiere Keating, de «alejarse de la idea del poder como un juego de suma cero, en el que un nivel (Europa, los estados o las regiones) debe ganar y el otro perder»<sup>51</sup>.

### 1.5. Aproximaciones teóricas actuales a la acción exterior de los Gobiernos No Centrales

En páginas precedentes he mencionado el tratamiento dado en anteriores décadas por los sucesivos paradigmas al tema que nos ocupa. Asimismo, he repasado las críticas que supusieron que con mayor o menor énfasis se reconociera la presencia de los Actores Gubernamentales No Centrales en las relaciones internacionales. Actualmente contamos con diversos enfoques que nos proporcionan varios modelos teóricos explicativos respecto a esta cuestión. En otro trabajo efectuado en coautoría con José Luis de Castro, señalábamos que cada una de las aproximaciones existentes nos ofrecen un marco explicativo relativamente satisfactorio para algunos de los muchos casos particulares de los distintos GNCs, pero que ninguna de ellas constituye «un marco válido para aprehender de forma completa la complejidad, riqueza y variedad del fenómeno objeto de nuestro análisis». En consecuencia, opinábamos que estamos a «la espera de construcciones teóricas más complejas y con una mayor capacidad omnicomprendiva del fenómeno», si bien entretanto era factible, pese a las dificultades y riesgos que comporta esta forma de análisis, referirse a diferentes aspectos tomados de esos distintos enfoques<sup>52</sup>.

En este empeño seguimos la línea establecida por Éric Philippart y Michaël Van Cutsem que destacan —en el estudio de lo que vendría a ser una subdisciplina de las Relaciones Internacionales que denominan las RIR (*relaciones internacionales de las regiones*)— cuatro modelos de aproximación teórica desde las reformulaciones neorrealistas, los análisis de la Economía Política Internacional, los estudios del fenómeno federalista, y las teorías postmodernas, sabiendo que en cada una de esas aproximaciones existen varias corrientes<sup>53</sup>. Por señalarlo resumi-

---

<sup>50</sup> BALTHAZAR, Louis, «La experiencia de Québec: ¿Éxito o fracaso?», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, *op. cit.*, pp. 163-181, cita de p. 180.

<sup>51</sup> KEATING, Michael, «La Europa de las regiones. Perspectivas y oportunidades», en: AA.VV., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2002, pp. 211-225.

<sup>52</sup> CASTRO RUANO, José Luis de, y UGALDE ZUBIRI, Alexander, *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, Parte primera, capt. 1. «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales. Fundamentación teórica», pp. 21-48, particularmente el apartado «Modelos teóricos explicativos de la acción exterior de los Gobiernos No Centrales».

<sup>53</sup> PHILIPPART, Éric y VAN CUTSEM, Michaël, «De l'explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe», *Études Internationales*, vol. XXX, núm. 4, 1999, pp. 789-808. Este número especial de *Études Internationales* se tituló «Les relations internationales des régions en Europe».

damente, cada una de esas aproximaciones concede respectivamente una atención especial a los siguientes ejes: al Estado-nación como actor predominante; a las interacciones entre la economía y la política; a las funciones de las entidades componentes del Estado y las relaciones intergubernamentales entre las mismas; y al énfasis en un nuevo escenario de superación del Estado y surgimiento de las redes de gobernanza. Ello conlleva que se den coincidencias en los análisis pero también diferencias en cuanto a la descripción del fenómeno, explicación, evaluación actual y previsión futura.

Para la aproximación neorrealista la proyección exterior de los GNC no es sino una anomalía y algo coyuntural. El único caso digno de ser tenido en cuenta sería el de aquellos GNCs cuya acción tiene como fin último constituirse en Estado soberano, momento en el que la circunstancia particular se normalizará al emerger un nuevo sujeto estatal internacionalmente reconocido. En el resto de situaciones la acción exterior de los GNCs es, o debería ser, un complemento de la política exterior estatal, de manera que aquella no sería entendida como una actuación autónoma de un actor internacional. Esta interpretación presupone que la actividad del GNC está pactada con el Gobierno Central, pues a la postre es el Estado el protagonista último indiscutible y todo desbordamiento de esta realidad provoca un desajuste que debe ser corregido. Evidentemente esta visión no se ajusta a la variedad de expresiones que caracterizan la actuación internacional contemporánea de los GNCs.

Desde la Economía Política Internacional la globalización supone, entre otros elementos, que la economía deja de ser estatal para convertirse cada vez en más transnacional, marco en el que los GNCs juegan sus bazas para intervenir en tal escenario. Es un ajuste funcional para desarrollar sus propias políticas económicas exteriores dirigidas a aprovechar las posibilidades ofrecidas por el nuevo mercado mundial. La acción exterior de los GNCs no es solo una consecuencia de una práctica del Estado con objeto de mejorar la eficiencia de su actuación en el medio internacional, ni una consecuencia del deseo de un territorio de mostrar su personalidad y singularidad en el exterior, sino que es también, incluso principalmente, una derivación de las transformaciones de los sistemas de intercambio económicos. Independientemente de las formas diversas que adquiera, la emergencia de poderes territoriales es un tipo de gestión territorial en consonancia con las condiciones actuales tanto del ejercicio del poder político como de la economía mundial.

Los estudios del federalismo muestran como punto de atención las entidades federadas, por lo que la acción exterior de los GNCs supone un cambio en la organización de las relaciones intergubernamentales en el seno del Estado. El modelo federal clásico postulaba una actuación internacional en régimen de monopolio estatal, es decir de la Federación; mientras que el nuevo modelo reconoce el impacto del medio internacional sobre la división interna de competencias y la necesidad de reinterpretarla, concibiendo una redefinición de los modos de gestión de las políticas exteriores en los sistemas federados de tipo cooperativo. Se trata de proceder a un proceso de ajuste, de forma que la acción exterior de los poderes federados resulte beneficiosa para todas las partes como consecuencia de mecanismos de cooperación interna (procedimientos de consulta entre los niveles de gobiernos;

definición conjunta de las posiciones estatales; fijación de los ámbitos materiales en los que se permite la proyección exterior; y, en última instancia, la reglamentación de la acción exterior de los GNCs en su conjunto).

La aproximación postmoderna centra sus análisis en la superación del Estado-nación y la emergencia de nuevas formas de gobernanza, resultantes de la interacción no-jerárquica y flexible de una multiplicidad de redes no estatales, por lo que incorpora en tal marco a los GNCs. La acción exterior de éstos es un elemento más que confirma la tesis relativa a la desestructuración de la antigua Sociedad Internacional —basada en los Estados como actores monopolísticos del poder y de la política exterior— y el desarrollo de nuevos modos de gobernanza a través de las redes transnacionales, compuestas de actores públicos de varios niveles y actores privados de diferente naturaleza. En este nuevo contexto, más complejo, fragmentado e informal, la forma de ejercer y administrar el poder político no reside tanto en la distinción constitucional de funciones, instituciones y competencias, sino en la consulta, coparticipación y codefinición flexible de responsabilidades entre toda esa multiplicidad de actores implicados en la nueva gobernanza.

## 2. LOS GOBIERNOS NO CENTRALES: ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN EXTERIOR

### 2.1. **La complejidad de los niveles político-administrativos de los Estados actuales**

Debo señalar, como punto de partida de este apartado para no perder la perspectiva, varios hechos:

La mayoría de Estados del mundo están configurados por varios niveles político-administrativos, desde el gobierno y administración central hasta los gobiernos y administraciones locales pasando, dependiendo de tamaños territoriales y otros factores (históricos, políticos, jurídicos...), por las administraciones intermedias que, a su vez, pueden estructurarse en varios escalones. Aquellos adoptan denominaciones diversas tanto en el escalón intermedio como en el local. En consecuencia, un mismo término no tiene idéntico significado político lo cual supone un problema al tratar de hacer generalizaciones. Así, y limitándonos al nivel intermedio, contamos con regiones, länder, comunidades autónomas, Estados federados, cantones, provincias, prefecturas, etc.

Además de la variada terminología, tales territorios son realidades acusadamente distintas en sus características en cuanto a tamaño, población, capacidades económicas, desarrollo social, etc. Otro factor agregado es el etnoterritorial y cultural-idiomático, o si se prefiere el de la identidad, en el sentido de que en algunos casos estos últimos elementos son diferentes del resto del Estado al que pertenecen, lo que ocurre en los Estados plurinacionales en los que existen dos o más naciones o en los que se localicen minorías de diversa índole. La Asamblea de las Regiones de Europa reconoce tal hecho: «las regiones tienen orígenes y funciones diferentes, en el sentido de que algunas albergan desde hace mucho tiempo *comu-*

*nidades, etnias e, incluso, naciones diferenciadas*, mientras otras han sido creadas como distritos administrativos que ejercen funciones delegadas por el Estado»<sup>54</sup>. Como sostiene Michael Keating desde el punto de vista analítico *etnicidad, nación y Estado* son tres categorías distintas que empíricamente pueden coincidir o no, lo cual es importante tener en cuenta al objeto de distinguir la diversidad de GNCs<sup>55</sup>.

A lo acabado de indicar, se le añade otro elemento decisivo cual es la capacidad político-administrativa otorgada o lograda por el GNC. Hay Estados en los que las competencias traspasadas son de carácter administrativo y dirigidas a mejorar la gestión de ciertos servicios públicos, es decir se trata de una simple descentralización técnico-administrativa o funcional; y hay otros Estados en los que el grado de autonomía asignado a los territorios intermedios es alto, con un importante volumen de competencias traspasadas, incluso de carácter legislativo, es decir existe una autonomía marcadamente política, pudiéndose hablar de una soberanía en mayor o menor medida compartida.

En uno como en otro caso no cabe hacer tabla rasa e identificaciones automáticas ya que tanto los niveles de descentralización como los de autonomía política presentan distintas graduaciones. Esto explica los intentos de clasificar los Estados entre los de estructura simple y compuesta; los federales o similares, los regionalizados de diversas formas y los que únicamente disponen de entidades supralocales con competencias mínimas, según Santiago Petschen<sup>56</sup>; el federal y el unitario, éste subdividido en regionalizado, descentralizado y centralizado, siguiendo a John Loughlin<sup>57</sup>. O, dicho a la inversa, que se de toda una graduación de modelos de gobiernos regionales según el sistema estatal esté basado en el federalismo (por ejemplo Alemania y Bélgica) o en niveles de regionalismo calificados por Michael Keating de «fuerte» (España), «débil» (Italia) o «funcional» (Países Bajos)<sup>58</sup>. Gurutz

<sup>54</sup> Declaración de la ARE sobre el Regionalismo en Europa, Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Asamblea General, Basilea, 4 de diciembre de 1996, punto 4 del Preámbulo. Las cursivas son mías.

<sup>55</sup> KEATING, Michael, *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Londres, Macmillan Press, 1996; ed. castellana: *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, Barcelona, Ariel, 1996 (por el que cito), p. 13. Del mismo autor, tratando el R. Unido, Francia, España e Italia: *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Londres, Harvester-Wheatsheaf, 1988.

<sup>56</sup> PETSCHEN, Santiago, *La Europa de las regiones*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1992, pp. 61-62.

<sup>57</sup> LOUGHLIN, John, «La autonomía en Europa occidental: un estudio comparado», en: LETAMENDIA, F. (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid, Fundamentos e IVAP, 1999, pp. 109-159, en particular el cuadro 2. «Tipos de Estado y organización regional», pp. 144-145. También: LOUGHLIN, John, «Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe», en: LOUGHLIN, John (ed.), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 1-33, cuadros 1.1. «State traditions in the European Union» y 1.2. «Central-local relations in European Union member states».

<sup>58</sup> KEATING, Michael, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar Pub., 1998, capt. 5. «Regional Government», pp. 112-135. Del mismo autor: *The politics of Modern Europe. The State and Political Authority in the Major Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999 (2ª ed.).

Jáuregui realiza una clasificación aproximativa compuesta por «regiones autónomas o políticas» (entidades territoriales con capacidad expresa para tomar decisiones de carácter político), subdivididas entre las que gozan de competencias legislativas (disponen de parlamento y aprueban leyes) y las que carecen de potestad legislativa plena; y «regiones administrativas» (meros entes de descentralización administrativa); añadiendo una tercera categoría de regiones que son «una pura entelequia formal» sin base ni contenido real<sup>59</sup>.

Pero hay otro problema suplementario. En muchos casos no todos los territorios que disponen de autonomía política y que pertenecen a un mismo Estado presentan las mismas competencias. Por razones de diverso signo es frecuente que se den asimetrías<sup>60</sup>, que en ciertas materias existan diferencias autonómicas, e incluso que observemos territorios en situaciones ciertamente excepcionales<sup>61</sup>, así como comunidades o pueblos sin territorio estable<sup>62</sup>. Por otro lado, como indica Hocking, los GNCs no forman parte de una «categoría homogénea de actores internacionales» —lo cual ocurre también con otros actores como los Estados o las multinacionales—, sus características particulares dependen de su ubicación geográfica, economía y recursos, por lo que «non seulement les unités constituant les États fédéraux diffèrent par leur attitude d'un système fédéral à l'autre, mais elles son très différentes les unes des autres au sein d'une même fédération»<sup>63</sup>.

En todo caso, los procesos que se han transitado para llegar a las situaciones descritas son distintos en cada país<sup>64</sup>. La *regionalización* consiste en la «planificación y la ordenación del territorio estatal hecha por los poderes establecidos», de

<sup>59</sup> JAUREGUI, Gurutz, *Los nacionalismo minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 175-180.

<sup>60</sup> Sobre la cuestión de la asimetría en los Estados federados y su incidencia en la acción internacional de sus partes componentes, *Vid.*: DEHOUSSE, Renaud «Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral», *Études Internationales*, vol. 20, núm. 2, 1989, pp. 283-309; y *Fédéralisme et relations internationales: une réflexion comparative*, Bruselas, Bruylant, 1991, capt. 5, apartado 4. «Asymétrie et relations extérieures», pp. 100-106.

<sup>61</sup> Me refiero a casos como las Islas Feroe y Groenlandia —territorio autónomo que desde 1985 no pertenece a la Unión Europea— dependientes de Dinamarca; Gibraltar e Islas Anglo-Normandas pertenecientes al Reino Unido; Departamentos y Territorios de Ultramar (DOM-TOM) del Estado francés, etc.

<sup>62</sup> Como, por ejemplo, pueblos de carácter nómada como los sami (lapones).

<sup>63</sup> HOCKING, Brian, «Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe?», *Études internationales*, vol. XXV, núm. 3, 1994, pp. 409-420, cita en p. 413.

<sup>64</sup> Entre la amplia bibliografía, *Vid.* la obra colectiva con estudios por países (Bélgica, Alemania, Italia, Portugal...): JONES, Barry, y KEATING, Michael (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995. También con análisis de casos (Escocia, Gales, Galicia, Cataluña, Valonia, Flandes, Bretaña y Languedoc-Roussillon): KEATING, Michael, LOUGHLIN, John, y DESCHOUWER, Kris, *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003. Para seguir la evolución del tema de las regiones y el regionalismo en Europa es de interés la obra que recopila algunos de los artículos más notables de varios autores publicados entre 1980 y 2002 (algunos de los cuáles cito en otras notas al pie): KEATING, Michael (ed.), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.

arriba hacia abajo y prevaleciendo los aspectos económicos y administrativos; mientras el *regionalismo* es la «tendencia de los pueblos a conseguir mayores atribuciones políticas» por razones diversas, en un sentido de abajo hacia arriba. Para Santiago Petschen ambos han sido en Europa «complementarios», si bien el «elemento motor» es el segundo, dándose una «regionalización progresiva» al establecerse «divisiones territoriales basadas en la voluntad de los habitantes, con órganos de autogobierno y con competencias de orden político»<sup>65</sup>.

Otra precisión es que no todos los GNCs impulsan necesariamente una presencia internacional. Como veremos, la casuística es amplísima, desde los que apenas incorporan a su gestión esta actividad (salvo en aspectos que les vienen dados, como por ejemplo un puesto en el Comité de las Regiones), a los que en su desempeño la consideran como una política de interés (sobre todo en el plano económico-financiero) pero sin mayores pretensiones, hasta los que aún realizando una práctica exterior notable reivindican con firmeza mayores capacidades y opciones en este terreno.

Comparativamente cabe subrayar que muchos de estos AGNC —al igual que ocurre con las empresas transnacionales— sobrepasan en sus capacidades a otros actores que son formalmente Estados —no únicamente a los microestados, también a los pequeños, de acuerdo a las jerarquías al uso— en razón de su territorio, población, economía, comercio, tecnología, etc.; así como desde el prisma de otros recursos intangibles, como es la voluntad de intervenir en el escenario internacional<sup>66</sup>.

Hay que recordar que todo lo reseñado es parte de una situación que no es estática. En la mayoría de los Estados europeos se trata de una realidad cambiante, por efecto de decisiones centrales o por presiones de los territorios —como señala Francesc Morata uno de los elementos del replanteamiento del concepto de soberanía nacional es «los problemas que derivan de la gestión centralizada de las políticas públicas, sumados a la emergencia de los fenómenos identitarios y culturales», lo que se traduce en la «explosión territorial de la soberanía, fragmentada en múltiples unidades provistas de algunas de las características esenciales del Estado-nación»<sup>67</sup>—; sin olvidar la incidencia de la integración europea a nivel interno

<sup>65</sup> PETSCHEN, S., *La Europa de las regiones*, op. cit., pp. 17 y 29-30. También sobre tales cuestiones, entre la amplia bibliografía producida, Vid.: ROJO, Argimiro, *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1991; *El significado y las posibilidades de la autonomía y de la regionalización política*, La Coruña, O Castro, 1992; y *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

<sup>66</sup> Es usual referirse al Estado de California que, desagregado del resto de los EE UU de América, presenta unas variables económico-comerciales que lo convierten en una potencia en tal terreno a nivel mundial (14% del PIB de los EE UU y 37 millones de habitantes). Es evidente que Québec tiene una mayor voluntad de contar con presencia internacional que muchos Estados miembros de las Naciones Unidas y de hecho así lo demuestra en muchos ámbitos. En Europa podemos poner como ejemplos el caso de Renania del Norte-Westfalia con 18 millones de habitantes y produciendo el 20% del PNB de Alemania; y de Cataluña con una población y capacidad económica superiores a varios de los Estados incorporados a la UE en 2004.

<sup>67</sup> MORATA, Francesc, «Crisis del Estado y gobernación cooperativa territorial», en: LETAMENDIA, F. (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, op. cit., pp. 93-108.



y la participación regional en la UE —aspecto estudiado por José Luis de Castro<sup>68</sup>—; así como las consecuencias de la globalización —proceso multifacético y pluridimensional analizado desde las Relaciones Internacionales por Caterina García, apuntando que una de sus dimensiones es la proliferación y refuerzo de los actores subestatales<sup>69</sup>—. Todo ello explica que desde la II Guerra Mundial se sucedieran reiterados cambios en los ordenamientos político-jurídicos internos<sup>70</sup>. Pero es más, hoy se debaten y se adoptarán a corto y medio plazo nuevas modificaciones político-jurídicas como acontece con la discutida reforma de la estructura federal en Alemania o en las Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Valencia, Galicia, Canarias...) en las que se proponen reformas de sus Estatutos de Autonomía de diversa envergadura según cada caso.

Finalmente debo apuntar —aunque me estoy limitando a la UE— que tanto la pluralidad de niveles político-administrativos como la emergencia de los GNCs y su actividad internacional no son fenómenos exclusivamente europeos u occidentales ni episódicos. Con todos los matices que se quieran, ambos hechos se están extendiendo, son de alcance mundial y con proyección de futuro<sup>71</sup>.

## 2.2. La denominación del actor: regiones, colectividades territoriales, entidades subestatales, mesogobiernos, gobierno no centrales...

Tras lo dicho, no es extraño que académicamente desde las diversas disciplinas —y también políticamente— sea difícil llegar a una terminología y conceptos precisos y comúnmente aceptados. Me refiero, intentando hacerlo desde el enfoque de las Relaciones Internacionales, tanto a la denominación del «actor» en sí que nos ocupa como a la «actividad» y «función» que desarrolla.

<sup>68</sup> CASTRO RUANO, José Luis de, *La emergente participación política de las regionales en el proceso de construcción europea*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

<sup>69</sup> GARCÍA SEGURA, Caterina, «La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales», en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Madrid y Leioa, Tecnos y UPV/EHU, 1999, pp. 315-350. Señala que la globalización, entre otras dimensiones, tiene una «político-institucional» que «se refleja en la proliferación y en el refuerzo de actores e instituciones transnacionales (interestatales y subestatales) que desafían al Estado. Estas entidades, ya existentes con anterioridad, no se convierten en actores internacionales como consecuencia del proceso de globalización (...), pero su acción se ha visto intensificada a medida que avanzaba la globalización» (p. 334).

<sup>70</sup> Bélgica (Estado federal desde 1993 y acuerdos de 2001), Austria (modificación constitucional de 1995), Portugal (reforma de 1997); Italia (reformas constitucionales en 2001 y la muy debatida de 2005 con la transferencia de nuevos poderes a las regiones), Francia (reformas de 1992 y 2003), España (creación de Comunidades Autónomas desde 1979-80), Reino Unido (proceso de «devolución de poderes» en 1998-1999) y países del Centro y Este de Europa incorporados a la UE en la ampliación culminada en 2004 por exigencias de adaptación a las estructuras comunitarias.

<sup>71</sup> Coincido con S. Paquin al apuntar que «La paradiplomatie n'est cependant pas un phénomène strictement occidental; il est également présent dans l'espace post-soviétique, en Asie du sud-est, en Amérique Latine et en Afrique». *Vid.*: PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, Peter Lang, 2004, pp. 103-108.

En Europa se ha ido imponiendo el término *región*, tanto por su uso por los especialistas como por las asociaciones interregionales. Se trataba de aprehender realidades diversas en cada país con un mismo término. Como prueba de su imprecisión en las obras se introducen explicaciones sobre los enfoques de la organización regional del Estado: carácter sectorial (regiones naturales, económicas, sociológicas y administrativas); sintético (región como objeto de planificación territorial y región política como espacio entre lo local y lo estatal); y estructural (región en Estado desconcentrado con limitadas competencias, en Estado descentralizado administrativa o políticamente, y región federada en un Estado federal)<sup>72</sup>. Un inconveniente es que para sectores políticos y sociales encubre realidades más complejas cuando se da la existencia de una comunidad histórica que se reclama como una nación. La Asamblea de las Regiones de Europa en sus Estatutos señala que «El término ‘Región’ engloba (...) a las colectividades territoriales existentes en el nivel inmediatamente inferior del Estado Central y dotadas de una representación política ejercida por una Asamblea regional electa»<sup>73</sup>; y en la Declaración sobre el Regionalismo en Europa que «La Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político»<sup>74</sup>.

Términos también empleados en Europa para tratar de unificar realidades tan diversas son los de *colectividades territoriales* (o *autoridades territoriales*) y *colectividades regionales*, que aparecen con frecuencia en la documentación del Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) del Consejo de Europa. Así, en el «Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional» se señala que ésta debe ser ejercida por «las colectividades territoriales más amplias en el seno de cada Estado miembro, dotadas de órganos elegidos, situadas entre el Estado y las colectividades locales (...)»<sup>75</sup>.

Otras dos denominaciones son *entidades subestatales* (o *entidades infraestatales*) y *entidades subnacionales*, así como otras variantes similares (*actores subnacionales territoriales*)<sup>76</sup>, en las que los referentes son el Estado y la Nación y el prefijo «sub» que implica una connotación de grado inferior<sup>77</sup>. Son denominaciones simples tal vez dirigidas a entenderse sin complicaciones —hasta los que no estamos de acuerdo las empleamos—, pero un tanto confusas pues no es lo mismo Es-

<sup>72</sup> PETSCHEN, S., *La Europa de las regiones*, op. cit., pp. 23-24.

<sup>73</sup> Art. 2.1. de los Estatutos de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), adoptados en 1985 y modificados en varias ocasiones hasta 1996, disponibles en: [www.a-e-r.org/fr/a-propos-de-lare/vocation/statuts/](http://www.a-e-r.org/fr/a-propos-de-lare/vocation/statuts/).

<sup>74</sup> Declaración de la ARE sobre el Regionalismo en Europa, Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Asamblea General, Basilea, 4 de diciembre de 1996, art. 2.1.

<sup>75</sup> «Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional», aprobado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en junio de 1997.

<sup>76</sup> El término «acteurs sous-nationaux territoriaux» se emplea en: «Introduction générale», en: PHILIP, Christian, y SOLDATOS, Panayotis (dirs.), *Au-delà et en deçà de l'État-Nation*, Bruselas, Bruylant, 1996, pp. 13-19.

<sup>77</sup> Efectivamente «sub— pref. Denota altura, grado o nivel inferior (...); Denota zona marginal (...); Denota calidad o estado inferior a lo normal o a lo generalmente reconocido (...); según: AA.VV., *Diccionario del español actual*, Madrid, Aguilar, 1999 (2ª ed.), vol. II, p. 4.184.

tado que Nación. Susceptibles de equívocos y con distinto alcance según el contexto. De usarse subnacional se daría por hecho que en todo Estado está contenida una única nación, algo que no se aceptaría, por ejemplo, en Québec en relación a Canadá<sup>78</sup>. De cualquier modo más correcto es subestatal. Empero, en otros Estados de carácter federal, como los EE UU de América, el aplicar subestatal no se entiende dado que nos referiríamos a niveles administrativos locales dentro de cada uno de los Estados que la conforman. Son términos que no valen para ser generalizados a todos los países.

También partiendo del término Estado algunos autores han venido en denominarlos *Estados no soberanos* (*non-sovereign State*, *États non souverains*), aplicándolo a los Estados pertenecientes a una Federación y, por extensión, a otras «entidades estatales no soberanas» que están consolidadas en cuanto a capacidades políticas y presencia internacional y que, en algunos casos, se consideran nación. Un número de *Études internationales* (1994) se tituló «Les politiques extérieures des États non souverains»<sup>79</sup>. Louis Balthazar considera a Québec el «caso más avanzado de participación internacional por parte de un Estado no soberano». Aparte de la confusión que supone denominar a una entidad territorial «Estado», cuando formalmente no lo es, aunque pueda aspirar a ello, el término de ser aceptado sólo valdría para muy pocos casos y, además, difíciles de determinar<sup>80</sup>.

Otro concepto manejado, sobre todo en ámbitos académicos más que políticos, es el neologismo *mesogobiernos* (*mesogovernments*) en alusión a los gobiernos que ocupan un espacio medio en las estructuras institucionales y administrativas de los Estados, basado en la palabra griega «mesos» como explica L.J. Sharpe<sup>81</sup>. Hay autores que además de *mesogobiernos territoriales* hablan de *mesogobiernos fun-*

<sup>78</sup> Tal percepción la explica Louis Balthazar en una nota a pie de página en uno de sus trabajos: «I prefer to use the word 'non-sovereign' rather than the term 'subnational' that is frequently used in the literature. The reason is typically 'Québécois'. Many in Quebec resent using the epithet 'national' to refer to Canada as a whole, although the word 'nation' has become almost synonymous with 'country'. For most Quebecers, Canada is not a nation, but Quebec is one. The Quebec government itself has often claimed to be a national government. The Quebec legislature is called 'national assembly'. Yet this does not necessarily mean that Quebec ought to be a sovereign state». *Vid.*: BALTHAZAR, Louis, «Quebec's Triangular Situation in North America: A Prototype?», en: DUCHACEK, I.D., LATOUCHE, D., y STEVENSON, G. (eds.), *Perforated Sovereignties... op. cit.*, pp. 83-89, cita en nota 1, p. 88.

<sup>79</sup> En la introducción Ivan Bernier hablaba de «entités étatiques non souveraines» y de «États non souverains», *Vid.*: BERNIER, Ivan, «Avant-propos», *Études internationales*, vol. XXV, núm. 3, 1994, pp. 405-407.

<sup>80</sup> BALTHAZAR, L. «La experiencia de Québec...», *op. cit.*, p. 163, advirtiendo en nota al pie que «Prefiero utilizar el término 'no soberano' como opuesto a *subnational*, por la misma razón que muchos de los denominados *subnational actors* intentan ser naciones en un sentido limitado».

<sup>81</sup> Sharpe lo emplea con el siguiente sentido: «But in this case it is a reasonable infliction, if only to avoid any confusion with 'region' (...); hence the chosen title, 'meso' (from the Greek, *mesos* for middle). It is perhaps best described in abstract terms as a 'decision space' rather than a level of government. That is to say, it may be seen as a level within the government structure that is more appropriate for certain kinds of decisions and policies than either central or local government». *Vid.*: SHARPE, L.J., «The European Meso: An Appraisal», en: SHARPE, L.J. (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres, Sage Publications, 1993, pp. 1-39, cita en p. 1.

cionales<sup>82</sup>. Noé Cornago define en su tesis doctoral por mesogobierno «el nivel institucional de gobierno que se sitúa en una posición intermedia entre el gobierno central de los Estados y el nivel local o municipal de la administración pública. Dicho nivel institucional coincide con el que presentan los ejecutivos de las entidades territoriales componentes de los Estados, no necesariamente federales, de estructura compleja, entendiendo por tal la propia de los modelos federales y confederales, pero también la de los Estados regionalizados»<sup>83</sup>. Luis Moreno emplea los términos *mesogobiernos* y *mesocomunidades*. Por mesogobiernos entiende los órganos ejecutivos y administraciones de los niveles subestatales de gobierno en Estados plurales y descentralizados cuya labor está sometida al escrutinio de parlamentos regionales<sup>84</sup>. Gobiernan sobre un territorio y población que son las «mesocomunidades» que «incumben a un nivel subestatal equidistante» entre la localidad, el Estado nación y los agregados transnacionales y mundiales. Esta categoría analítica abarca mesocomunidades como «naciones sin Estado» (Cataluña, Escocia), «regiones» (Bruselas, Véneto), «áreas metropolitanas» (Londres, Berlín) y «pequeños» Estados-nación formalmente soberanos pero de reducida dimensión (Malta, Estonia) o capacidad limitada para implementar políticas nacionales independientes (Dinamarca, Finlandia) en comparación con los grandes Estados, de forma que «han ‘perdido’ un nivel de soberanía que sitúa su capacidad operativa en un nivel similar al de mesocomunidades subestatales como Baviera, Cataluña, Escocia o Lombardía»<sup>85</sup>.

En parte de la literatura anglosajona se ha optado por *Gobiernos No Centrales* (GNCs) —*Non-Central Governments* (NCGs)—, en línea con la propuesta clasificatoria de Mansbach y otros incorporando a los Actores Gubernamentales No Centrales<sup>86</sup>, como lo hace, entre otros, Brian Hocking, al estudiar las actividades inter-

<sup>82</sup> Víctor Pérez Díaz utiliza «mesogobierno» o «gobierno intermedio» para «denotar conjuntos institucionalizados de posiciones de autoridad (...) en asociaciones de dominación, cuya autoridad está apoyada y refrendada por el estado, y cuya actividad está orientada a la satisfacción de los intereses y las identidades sociales de grupos subnacionales, funcional o territorialmente diferenciados, siendo tales grupos de escala o amplitud media, por oposición a la escala ‘grande’ correspondiente a los (macro)gobiernos de carácter nacional o estatal, y a la escala ‘pequeña’ de los (micro)gobiernos locales», de forma que hay «mesogobios territoriales» (Estados federados, gobiernos autónomos y regionales) y mesogobiernos de «naturaleza funcional económica» («neocorporativismo»). Vid.: PÉREZ DÍAZ, Víctor, *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza, Madrid, 1993, capt. 4. «Las regiones, la economía y la escala de gobierno: los mesogobiernos en España», citas de pp. 226-227.

<sup>83</sup> CORNAGO, Noé, «Acción exterior y paradiplomacia: la proyección internacional de los mesogobiernos», Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 1996, p. 10.

<sup>84</sup> MORENO, Luis, «Global y local: identidades territoriales y mesogobiernos», en: SAFRAN, W. y MÁIZ, R. (coords.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 97-111. También: «Localismo cosmopolita y mesogobiernos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 100, 2000, pp. 38-43.

<sup>85</sup> MORENO, Luis, «Identidades múltiples y mesocomunidades globales», en: MORATA, Francesc, LACHAPPELLE, Guy, y PAQUIN, Stéphane (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, 2004, pp. 229-252.

<sup>86</sup> MANSBACH, R.W., FERGUSON, Y.H. y LAMPERT, D.E., *The Web of World Politics...*, op. cit.

nacionales de los Estados federados<sup>87</sup>. Ya hemos apuntado que en su planteamiento se combina la «actoría» internacional con la naturaleza gubernamental de estos actores<sup>88</sup>. Iñaki Aguirre Zabala sostiene que lo especialmente relevante del desempeño de los GNCs es su «gubernamentalidad» en dos sentidos: por un lado, se trata de «dar cuerpo político y gubernamental (...) a formaciones históricas locales, políticamente territorializadas a lo largo de los siglos y frecuentemente anteriores a la construcción de un Estado-nación (...); y, por otro, que esos GNCs «están a cargo de la administración pública de un abanico muy amplio de competencias legislativas y ejecutivas constitucionalmente exclusivas, lo que significa que deben ocuparse de materias (...) que se hallan cada vez más internacionalmente condicionadas»<sup>89</sup>.

### 2.3. La denominación de la actividad: actividades de relieve internacional, relaciones exteriores, acción exterior, microdiplomacia, paradiplomacia, relaciones transfederadas...

Contamos con dos denominaciones que conviene reservarlas cuando el protagonismo sea de los Estados y sus Gobiernos Centrales. Son *política exterior* (*Foreign Policy*, *Politique étrangère*) y *política internacional* (*International Politics*, *Politique internationale*). La primera es según Mesa «el conjunto de relaciones de un ente estatal con otro u otros entes estatales», y para Arenal «la forma en que un Estado lleva sus relaciones con otros Estados». La segunda abarca una realidad más amplia al referirse, a juicio de Arenal, «al conjunto de las relaciones interestatales que constituyen el sistema de Estados»<sup>90</sup>. En la misma línea Roberto González distingue entre la política exterior de un solo Estado y el «entrelazamiento de las políticas exteriores» de los Estados»<sup>91</sup>. Parece aconsejable que ambas denominaciones, ya sea desde la perspectiva de cada Estado o desde el sistema interestatal en su conjunto, no sean usadas para el resto de actores. No obstante, en ocasiones ambas se aplican en referencia a los GNCs<sup>92</sup>. Hay autores, como Petschen, que

<sup>87</sup> HOCKING, Brian, «Introduction», en: HOCKING, Brian (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Londres y Nueva York, Leicester University Press, 1993, pp. 1-8.

<sup>88</sup> HOCKING, Brian, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, Macmillan, 1993. Del mismo autor: «Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments», *Welt Trends*, núm. 11, 1996, pp. 36-51.

<sup>89</sup> AGUIRRE ZABALA, Iñaki, «¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, *op. cit.*, pp. 203-235.

<sup>90</sup> MESA, R., *Teoría y práctica...*, *op. cit.*, p. 21; ARENAL, C. del, *Introducción a las relaciones...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>91</sup> GONZÁLEZ GÓMEZ, Roberto, *Teoría de las relaciones políticas internacionales*, La Habana, ISRI y Editorial Pueblo y Educación, 1990, nota 1 de p. 64.

<sup>92</sup> Por ejemplo: PETSCHEN, Santiago, «La política exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Política Exterior*, núm. 5, 1988, pp. 222-238; BERNIER, Luc, *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*. Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1996.

defienden su idoneidad ya que «existen algunas regiones que tienen una verdadera ‘política exterior’, entendiendo por ello la de un conjunto de objetivos ligados en una relación de medios a fines, con los que pretende una eficaz incidencia en la esfera del poder y de la influencia internacional»<sup>93</sup>.

Un conjunto de términos reflejan el desempeño de los GNCs con prevención política y jurídica. Son las *actividades de relieve internacional* (*attività di mero rilievo internazionale*) y *actividades promocionales* en el exterior (*attività promozionali*), expresiones usadas en Italia, y en menor medida en otros países, desde los setenta<sup>94</sup>. Como explica Gurutz Jáuregui se trataba de delimitar las relaciones internacionales (*rapporti internazionali*) en sentido «técnico o estricto» («actos productores de efectos jurídicos entre los sujetos de derecho internacional») de aquellas otras que, pese a desarrollarse más allá del ámbito interno, «son extrañas al conjunto de normas que regulan la coexistencia de los sujetos internacionales y las relaciones entre entes soberanos»<sup>95</sup>. No son términos adecuados a la realidad actual pues surgen en coyunturas pasadas cuando el Gobierno italiano limitaba la incipiente presencia internacional de las regiones. Pudieran ser referidas a un determinado tipo de actividades —como las estrictamente de promoción económica, cultural, etc.—, pero no abarcan la totalidad de las mismas; y aplicables a los GNCs cuya actividad es de poca entidad, pero no a los que despliegan acciones en diversos campos y con alto grado de intensidad.

Algunos de los más importantes intentos históricos consistentes en fijar un concepto para la actividad internacional de los GNCs han sido los que han partido del término diplomacia dando lugar a varios neologismos. Me refiero principalmente a *microdiplomacia* y *paradiplomacia*, una suerte de diplomacia de alcance «menor» o de índole «paralelo», como conceptos distintos obviamente de lo que se llamaría la *macrodiplomacia*, es decir de la diplomacia tradicional efectuada básicamente entre los Gobiernos y Administraciones Centrales de los Estados<sup>96</sup>.

Así, en la segunda mitad de los ochenta Ivo. D. Duchacek al analizar las iniciativas de los GNCs señaló que adoptaban cuatro formas distintas pero interconectadas: *microdiplomacia transfronteriza regional* (relaciones y cooperación

<sup>93</sup> PETSCHEN, S., *La Europa de las regiones*, op. cit., p. 38.

<sup>94</sup> AGOSTINI, María Valeria, «Líneas de evolución de la acción de las Regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias», en: PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Oñati, IVAP, 1994, pp. 19-42 y 357-376.

<sup>95</sup> JAUREGUI, Gurutz, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, IVAP, 1986, pp. 15-21 y 159-161.

<sup>96</sup> Hedley Bull explica que el término «diplomacia» tienen varios significados siendo el más amplio: «El manejo de las relaciones entre estados y otras entidades con reconocimiento en la política mundial, por parte de agentes oficiales, y a través de medios pacíficos», añadiendo que ello abarcaría, además de a los Estados, a las organizaciones internacionales y, al menos en ocasiones, a los «grupos políticos» que pese a no ser reconocidos como Estados —caso de los «movimientos de liberación nacional»— gozan de reconocimiento en la política mundial. De forma que, si bien «El núcleo de la diplomacia tradicional siempre ha estado formado por las relaciones oficiales entre estados soberanos», resulta «evidente que también otras entidades» establecen «relaciones diplomáticas *vis-à-vis* con los estados y también entre sí». Vid.: BULL, H., *La sociedad anárquica...*, op. cit., p. 214-216.

transfronteriza entre territorios vecinos), *microdiplomacia transregional* (contactos entre GNCs de diversos países), *paradiplomacia global* (contactos de los GNCs con otros actores de naturaleza diversa incluidos los Gobiernos Centrales, sus ministerios y agencias) y *protodiplomacia* (GNCs cuya actividad internacional va dirigida a una futura separación de su territorio al objeto de convertirse en un Estado soberano)<sup>97</sup>. En otro artículo de la misma época reducía tales actividades a dos formas: *microdiplomacia global* (o *paradiplomacia*) y *microdiplomacia regional* (o *regionalismo transfronterizo*), agrupando ambas bajo el concepto más general de *actividades paradiplomáticas*<sup>98</sup>. En un posterior trabajo su clasificación acerca de las «actividades transoberanas» se concretaba en tres tipos: *paradiplomacia regional* o *regionalismo transfronterizo*; *paradiplomacia transregional*; y *paradiplomacia global*<sup>99</sup>. Finalmente, en una aportación publicada tras su fallecimiento, se inclinaba por el término básico de paradiplomacia —que lo consideraba más adecuado que el de microdiplomacia que había ido abandonando—, a la vez que reconocía que aquél lo había tomado de Panayotis Soldatos quien, al parecer, sería el primero que lo utilizó. En su artículo, en la obra colectiva *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Duchacek distinguía según un criterio de «dimensión geopolítica» tres tipos de paradiplomacia (o categorías de líneas de negociación diplomática por parte de los GNCs): 1) *Paradiplomacia regional transfronteriza* —*Transborder regional paradiplomacy*— (cooperación transfronteriza entre GNCs de territorios vecinos); 2) *Paradiplomacia transregional* o contactos transregionales o macroregionales y paradiplomáticos —*Transregional paradiplomacy*— (contactos y relaciones entre GNCs de territorios que no son vecinos pero que pertenecen a países contiguos); y 3) *Paradiplomacia global* —*Global paradiplomacy*— (actividades internacionales de los GNCs en el resto del mundo y con distintos tipos de actores). Sin olvidar una variante de la paradiplomacia global que sería la ya referida *protodiplomacia (global protodiplomacy)* de los GNCs que aspiran a constituirse en Estado. Aseguraba que este tipo de actividades iba a continuar en el futuro ya fuera complementando, desafiando o duplicando a la «macrodiplomacia» de los Gobiernos Centrales<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> DUCHACEK, I.D., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, *op. cit.*

<sup>98</sup> DUCHACEK, Ivo D., «International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond», en: MARTÍNEZ, Óscar J. (ed.), *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso, Texas Western Press, 1986, pp. 11-30.

<sup>99</sup> DUCHACEK, Ivo D., «Multicomunal and Bicomunal Polities and Their International Relations», en: DUCHACEK, I.D., LATOUCHE, D., y STEVENSON, G. (eds.), *Perforated Sovereignities...*, *op. cit.*, pp. 3-28, especialmente el apartado «Trans-Sovereign Roles of Noncentral Governments».

<sup>100</sup> DUCHACEK, Ivo D., «Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations», en: MICHELMANN, H.J., y SOLDATOS, P. (eds.), *Federalism and International Relations...*, *op. cit.*, pp. 1-23. De especial interés son las figuras ilustrativas «Paradiplomacy, macrodiplomacy, and interference», sobre los distintos tipos de paradiplomacia (p. 17) y «Trans-sovereign links of non-central governments (select simples)», aplicando sus propuestas a las provincias de Canadá y Estados de los EE UU de América y México (p. 19).

Panayotis Soldatos se refiere a la paradiplomacia de los «Estados federados» o «unidades federadas» distinguiendo dos categorías: 1) *Paradiplomacia global* (cuando las entidades federadas prestan atención a todo tipo de asuntos del sistema internacional)<sup>101</sup>; y 2) *Paradiplomacia regional*. Ésta segunda dividida en dos tipos: *paradiplomacia microrregional* (entre territorios contiguos, ya tengan frontera común —paradiplomacia transfronteriza (*transfrontier*)— o no —paradiplomacia translímite (*transborder*)—); y *paradiplomacia macrorregional* (entre actores de diferentes sistemas regionales). Advierte que ésta última es la que pudiera implicar más controversias entre GNCs y Gobiernos Centrales, pese a lo cual valoraba que iría incrementándose a la vez que racionalizándose de manera que su enfoque sería más una paradiplomacia cooperativa que paralela<sup>102</sup>.

Como otras expresiones, tras su aparición con fines analíticos respecto a las entidades territoriales federadas y posterior evolución, la paradiplomacia ha devenido en un neologismo polisémico como demuestra Iñaki Aguirre Zabala en un trabajo al respecto. Señala que posteriores interpretaciones —caso de James Der Derian<sup>103</sup>— han alterado los significados anteriores aplicando el concepto a «toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales» (transnacionales, ONGs...), de forma que tal diplomacia «no estatal» es esencialmente «no gubernamental»<sup>104</sup>. Hocking aprecia que términos como el mencionado «sugieren actividades de segunda fila, tímidas imitaciones de la diplomacia ‘real’ (...)»<sup>105</sup>; y Raimund Krämer apunta que su debilidad consiste «en su íntima vinculación a la diplomacia del Estado central. El término *para* al igual que *micro* sabe a política de segunda mano y el término diplomacia parece estar primariamente enfocado a la alta política, con lo que se indica que se copian las actividades *diplomáticas* del Estado central»<sup>106</sup>.

No obstante, el uso del término paradiplomacia se ha impuesto en parte de la bibliografía especializada. Citaré dos ejemplos. Éric Philippart considera que tiene la ventaja de ser «suffisamment souple pour être facilement extrapolable à un grand nombre de situations» y establece cuatro formas de paradiplomacia en función de la intensidad e importancia de las actividades (así como de otros elementos como

<sup>101</sup> Panayotis entiende el adjetivo «global» en sentido funcional, mientras que Duchacek lo hacía en sentido geográfico.

<sup>102</sup> SOLDATOS, Panayotis, «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en: MICHELMANN, H.J., y SOLDATOS, P. (eds.), *Federalism and International Relations...*, *op. cit.*, pp. 34-53. Del mismo autor: «Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World», en: BROWN, Douglas M., y FRY, Earl (dirs.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993, pp. 45-64.

<sup>103</sup> En referencia a la obra: DER DERIAN, James, *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

<sup>104</sup> AGUIRRE ZABALA, I., «¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia?...», *op. cit.*, pp. 203-235.

<sup>105</sup> HOCKING, B., «Vigilando la ‘frontera’...», *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>106</sup> KRÄMER, Raimund, «Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 34-35, 1996, en: [www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/34-35kramer.cfm](http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/34-35kramer.cfm).



el alcance geográfico y los medios e instrumentos utilizados), resultando de menor a mayor la siguiente graduación: «minimal» (*paradiplomacie minimale*); «menor» (*paradiplomacie mineure*); «mayor» (*paradiplomacie majeure*); y «máxima» (*paradiplomacie maximale*); añadiendo una quinta modalidad —siguiendo un esquema de «4+1»— que es la ya citada protodiplomacia (*protodiplomacie*)<sup>107</sup>. Stéphane Paquin en su tesis *Paradiplomatie et relations internationales* (2004), sostiene lo acertado del término, indicando que «une paradiplomatie est mise en oeuvre lorsqu'un mandant est donné à des représentants officiels par un gouvernement subé-tatique ou un conseil municipal de négocier avec des acteurs internationaux», analizando diversas formas de paradiplomacia como la comercial y la identitaria<sup>108</sup>.

Aludiendo a los Estados federados o entidades territoriales federadas (*Federated constituencies*) se ha empleado el concepto de *diplomacia constituyente* (*Constituent diplomacy*), como lo hace John Kincaid al analizar a los Estados federados de los Estados federales y retomar el sentido originario del vínculo federal de los «Estados constituyentes» (*Constituent States*). Dicha actividad es hoy extensiva a los diversos GNCs y locales: «The growing number of international activities undertaken by the *constituent governments* (e.g. states, provinces, cantons, länder, republics, municipalities, port authorities) of nation-states (...)»<sup>109</sup>. En sentido similar Patrick J. Smith habla de diplomacia constituyente realizada por los «constituent actors»<sup>110</sup>.

Brian Hocking, argumentando que la intervención de los GNCs en los asuntos internacionales no tienen porqué ser conflictiva con el Gobierno Central<sup>111</sup>, entiende que puede darse un escenario de compatibilidad entre las partes que forman el

<sup>107</sup> PHILIPPART, Éric, «Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union Européenne», en: BOURRINET, Jacques (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, París, Economica, 1997, pp. 147-180. En su opinión, por ejemplo, señala que la mayoría de Comunidades Autónomas efectúan una *paradiplomacia menor*; mientras que Cataluña estaría en un estadio intermedio entre la *mayor* y la *máxima* (acercándose cada vez más a ésta última); y el caso del País Vasco lo cataloga en un nivel entre la *paradiplomacia máxima* y la *protodiplomacia*.

<sup>108</sup> PAQUIN, S., *Paradiplomatie et relations internationales...*, op. cit., pp. 18-19. Del mismo autor: *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

<sup>109</sup> KINCAID, John, «Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Co-operation», en: MICHELMANN, H.J., y SOLDATOS, P. (eds.), *Federalism and International Relations...*, op. cit., pp. 54-75. Del mismo autor: «La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, op. cit., pp. 115-141.

<sup>110</sup> SMITH, Patrick J., «Policy phases, subnational foreign relations and constituent diplomacy in the Unites States and Canada: city, provincial and state global activity in British Columbia and Washington», en: HOCKING, B. (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, op. cit., pp. 211-235.

<sup>111</sup> Las situaciones son diversas dependiendo de diferentes factores (coyuntura política interna del Estado, situación internacional, normativa jurídica e interpretación que las partes puedan hacer de sus respectivas competencias y poderes, orientación política de los gobiernos central y no central, mecanismos de intercambio intergubernamentales, etc.), por lo que la acción exterior de los GNCs en relación a la posición de los Gobiernos Centrales puede ir desde la cooperación y el entendimiento hasta la competencia, el conflicto y el enfrentamiento político, pasando por situaciones intermedias. En la práctica contamos con ejemplos reales para ilustrar los posibles escenarios y en distintos contextos.

Estado —calificado de «catalítico»— que debe adecuarse al entorno complejo actual. El conjunto de actividades internacionales, ya sean centrales o no, gubernamentales o privadas, vendrían a conformar una *diplomacia multilateral (multilayered diplomacy)*<sup>112</sup>, que también ha denominado *diplomacia catalítica (catalytic diplomacy)*<sup>113</sup>. Se da en un contexto de «múltiples niveles» que unen a los actores gubernamentales y no gubernamentales en una serie de «niveles de interacción» cada vez mayores en torno a variados asuntos e intereses lo que conlleva, entre otras consecuencias, que se conformen alianzas entre actores a fin de intentar resolver los problemas que quedan más allá de las posibilidades de un gobierno en solitario<sup>114</sup>.

Francisco Aldecoa propone el concepto de *diplomacia plurinacional* en el contexto de la UE. Combina elementos como la creciente intervención de las regiones en los ámbitos comunitario e internacional, aparición de la diplomacia a varios niveles, noción de soberanía compartida y rearticulación del poder político, todo ello en el marco de la profundización y ampliación de la UE. La «diplomacia plurinacional» daría respuesta a estos y otros fenómenos vinculados a los mismos, siendo «la definición, decisión y ejecución en materia de política exterior que se desarrolla en un Estado plurinacional y que es objeto de una negociación política formalizada, bien se ejecute esto a un nivel de la administración central, o bien de la administración autonómica», lo cual conllevaría una recíproca lealtad: la incorporación en la agenda exterior del Estado de una atención a las necesidades de proyección internacional de los gobiernos regionales; y el desarrollo de una cierta dimensión de política de Estado en las formas de acción exterior de los gobiernos regionales<sup>115</sup>.

Raimund Krämer, siguiendo la propuesta del especialista iraní H.E. Chehabi, opta por el término *relaciones transfederadas (transfederal relations)* para describir «todas aquellas acciones e interacciones que se realizan a través de las fronteras y que están concebidas y ejecutadas directa o indirectamente por las unidades federadas y autónomas del territorio de un Estado», definición que sirve tanto para las unidades de los clásicos Estados federales como de los sistemas unitarios, incluyendo situaciones particulares (como, por ejemplo, Groenlandia o Puerto Rico)<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> «The central argument of this essay has been the need to bring NCGs into the mainstream of contemporary, multilayered diplomacy and not to regard them as occupying some position unique amongst the menagerie of non-state actors», señalaba en: HOCKING, Brian, «Managing foreign relations in federal states: linking central and non-central international interests», en: HOCKING, B. (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, op. cit., pp. 68-89, cita de p. 87.

<sup>113</sup> HOCKING, Brian, «Beyond 'Newness' and 'Decline': The Development of Catalytic Diplomacy», *Discussion Paper*, núm. 10, Leicester University, 1995; y «Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'», en: MELISSEN, Jan (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Londres, Macmillan Press, 1999, pp. 21-42.

<sup>114</sup> HOCKING, B., «Vigilando la 'frontera'...», op. cit., pp. 32-33.

<sup>115</sup> ALDECOA, Francisco, «Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985-2005)», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, op. cit., pp. 80-94.

<sup>116</sup> KRÄMER, R., «Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental...», op. cit. En este artículo cita a H.E. Chehabi («The Components of Composite States and the Conduct of Transfederal Relations», ponencia presentada en la XVI Conferencia Mundial de IPSA, Buenos

Hay un conjunto de términos que cabe juzgar como similares, salvo matices, siendo *acción exterior* (*action extériure*), *actividad exterior*, *proyección exterior*, *presencia internacional*, *actuaciones de ámbito internacional* y algún otro parecido. Señala Caterina García que sirven para designar las actividades realizadas por las entidades subestatales que implican el establecimiento de contactos, intercambios y vínculos de colaboración y cooperación más allá de las fronteras del Estado de la que aquellas forman parte, siendo el objetivo principal de dichas expresiones poner de relieve que, pese a tener una dimensión internacional, se trata de actuaciones diferentes de las de la política exterior estatal<sup>117</sup>. Como es conocido, «acción exterior» es el término más frecuentemente adoptado en el Estado español, tanto académica como políticamente, al referirse a las Comunidades Autónomas y GNCs, aunque también se utiliza en otros países<sup>118</sup>. Hay que matizar que igualmente es empleado para aludir a la acción exterior de España como Estado<sup>119</sup>, así como para referirse a la acción exterior de la Unión Europea como tal.

Varias obras colectivas han recogido estudios y ponencias en congresos y seminarios sobre la acción y actividad exterior autonómica y de las entidades subestatales de otros países<sup>120</sup>. En ocasiones en el mismo título se le añade la *acción comunitaria* o  *europea* para referirse a su participación en el proceso de la integración europea, dado que, como señala Manuel Pérez González, aunque sean aspectos relacionados deben ser objeto de enfoques diferenciados habida cuenta de las peculiares características de la construcción europea. No obstante, se sobreentiende que

---

Aires, 1990), quien en la definición incluye a «todas las unidades subnacionales que en un Estado complejo poseen lo que los alemanes llaman *Eigenstaatlichkeit*, esto es, un territorio dado, una población y un Gobierno que ejerce un grado de autoridad sobre la población de su territorio».

<sup>117</sup> GARCIA i SEGURA, Caterina, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1995, p. 7 y nota 2 de la p. 7.

<sup>118</sup> CHICOT, Pierre-Yves, y VERPEAUX, Michel, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L'action extériure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, Paris, L'Harmattan, 2005.

<sup>119</sup> REMIRO BROTONS, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984. Distingue en la acción exterior una función de Estado «consistente en la identificación de los intereses nacionales esenciales o vitales, caracterizados por su valor casi permanente»; y una función de gobierno que «procede a su realización así como a la individualización y ejecución de intereses secundarios que se puedan comprometer o pactar sin menoscabo de aquellos» (p. 17). La «dimensión exterior o internacional» en el ejercicio de las competencias atribuidas a las CCAA justifica la acción exterior autonómica (capt. 10. «Las Comunidades Autónomas y la acción exterior del Estado», pp. 233-262).

<sup>120</sup> Sin ser exhaustivo, *Vid.*: PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria» en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1986, Leioa, UPV/EHU, 1987, pp. 257-362; PARDO CUERDO, José Luis, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Madrid, Colección Escuela Diplomática, núm. 1, 1995; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes», en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1996, Bilbao y Madrid, UPV/EHU y Tecnos, 1997, pp. 269-318; CONDE MARTÍNEZ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos y Dilex, 2001.

dentro de la acción exterior ya está contenida la específica europea junto a otras dimensiones<sup>121</sup>.

Igualmente, comenzamos a contar con obras monográficas sobre las acciones exteriores de las diversas Comunidades Autónomas, caso de Cataluña<sup>122</sup>, Galicia<sup>123</sup>, Canarias<sup>124</sup>, Extremadura<sup>125</sup> y País Vasco<sup>126</sup> y numerosos artículos de todas ellas, que no citaré por obvias razones de espacio.

Finalmente, cabe añadir que el término *relaciones internacionales* (*international relations*, *relations internationales*) es utilizado con frecuencia creciente para referirse a los contactos de los GNCs. Sabido es que se emplea básicamente con una doble acepción: como ciencia y disciplina que estudia la realidad y los problemas internacionales, es decir que se ocupa de la sociedad internacional; y como sector de la realidad social objeto de estudio. Ésta segunda, siguiendo a Arenal, es el «conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los Estados»<sup>127</sup>. En consecuencia, si aceptamos que los GNCs son actores, es evidente que éstos pueden mantener con el resto de protagonistas unas relaciones que se califican de internacionales. Algunas obras y artículos, con contenido y temáticas similares a las citadas en párrafos anteriores, llevan tal denominación<sup>128</sup>. Y, aunque el concepto no

<sup>121</sup> Sin exhaustividad: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, op. cit.; PUEYO, Jorge y PONTE, María Teresa (eds.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1997; PÉREZ TREMP, Pablo (coord.), CABELLOS, Miguel Ángel, y ROIG, Eduard, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, 1998.

<sup>122</sup> GARCIA i SEGURA, C., *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, op. cit.

<sup>123</sup> SOBRINO HEREDIA, José Manuel, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, A Coruña, Fundación Galicia-Europa, 2001.

<sup>124</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

<sup>125</sup> NIETO FERNÁNDEZ, María Isabel, *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Mérida, Junta de Extremadura, 2004.

<sup>126</sup> CASTRO RUANO, J.L. de, y UGALDE ZUBIRI, A., *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, op. cit.; y *Anuario sobre la acción exterior del País Vasco 2004*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.

<sup>127</sup> ARENAL, C. del, *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 14-23 y 416-426, cita de p. 23.

<sup>128</sup> JAUREGUI, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit.; AA.VV., *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; GARCÍA SEGURA, Caterina «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales», en: GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando, y STORY, Jonathan (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 170-188 (en inglés: *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*, Londres: Routledge, 1995); BUSTOS, Rafael, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

sea exactamente igual, cabe hablar también de *relaciones exteriores* (*external relations, relations extérieures*), en referencia a las relaciones mantenidas por los GNCs.

En definitiva, hemos visto que se emplea diversa terminología con contenidos a veces similares y en otras ocasiones distintos tanto para la denominación del actor como su actividad. Cada autor tiene sus preferencias —yo, como se puede observar, me inclino por Actores Gubernamentales No Centrales y Gobiernos No Centrales, así como por acción exterior, actividades exteriores, relaciones internacionales y exteriores, dependiendo el contexto de referencia—, si bien no creo que aún podamos de forma taxativa pronunciarnos por una u otra terminología asegurando que es la correcta. Sería, además de relativo, poco operativo por varias razones. Tal vez la principal sea que estamos ante un tipo de actor muy heterogéneo y una actividad que difiere de unos a otros casos. Otra constatación es que la mayoría de especialistas, pese a sus inclinaciones terminológicas y conceptuales, emplean buena parte de los términos expuestos, incluso en un mismo trabajo, lo cual no es incoherente sino reflejo de la realidad que se quiere describir. Otro ejemplo de las dudas es el *Anuario Internacional CIDOB* que en el apartado dedicado a recopilar los datos anuales de la actividad internacional de las comunidades autónomas las titulaba durante la década de los noventa «Cronología de las *relaciones internacionales* de las Comunidades Autónomas del Estado español» y que a partir de 2000 ha cambiado por «La *acción exterior* de las Comunidades Autónomas».

Otra evidencia es que los GNCs denominan a su actividad y aparato organizativo-administrativo de diversas maneras. Un GNC con una presencia internacional consolidada como Québec, en el informe de gestión 2003-04 del *Ministère des Relations Internationales du Québec* habla casi indistintamente de «*action internationale*», «*politique internationale*», «*activités à l'étranger*», «*action à l'étranger*», «*relations internationales*» y «*engagements internationaux*»<sup>129</sup>. Los órganos responsabilizados en cada GNC muestran una diversidad de denominaciones: *Secretaría General de Acción Exterior* del Gobierno del País Vasco, *Secretaria de Relations Internationales* del Gobierno de Cataluña, *Division des Relations Internationales* de la Región Valona y *Commissariat Général aux Relations Internationales* de la Comunidad Francesa (ambas trabajan conjuntamente desde 1996), *External Relations Division* del Ejecutivo de Escocia, *Staatsminister für Europaangelegenheiten und Regionale Beziehungen* (Ministerio para el Estado de Asuntos Europeos y Relaciones Regionales) del Land de Baviera, *Direction des Affaires Internationales* del Consejo Regional de Île-de-France, y *Settore Attività Internazionali* de la Junta de la Toscana.

#### 2.4. Los Gobiernos No Centrales en una Unión Europea de gobernanza multinivel

En anteriores páginas introduje un breve comentario sobre la crisis de los Estados y el creciente fenómeno consistente en la reestructuración y redistribución de

<sup>129</sup> Ministère des Relations Internationales du Québec, *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, Québec, Gouvernement du Québec, 2004, 131 p.

poderes y autoridades. Es en ese marco, en el que se desenvuelven los GNCs — a la vez una realidad emergente, cambiante, diversa y heterogénea —, en el que se está configurando la llamada gobernanza multinivel, la gobernación a varios niveles (*multi-level governance, gouvernance à paliers multiples*).

Ello, de alguna manera, forma parte de un fenómeno más amplio y de alcance mundial, diría que la manifestación actual de la dialéctica entre lo particular y lo universal, descrita por Iñaki Aguirre — al analizar la oposición comunitarista/cosmopolita en las tradiciones de pensamiento en la teoría normativa internacional — con estas palabras: «Se trata de la experiencia de la oposición entre nuestra doble condición (o nuestra doble identidad) de miembros de comunidades históricas ‘particulares’, como la región, la nación, el Estado, por una parte, y de miembros de ‘comunidades’ más amplias, supranacionales como, por ejemplo, la Unión Europea o de ámbitos más amplios aún (...) y, por último, de un conjunto auténticamente ‘universal’, la humanidad»<sup>130</sup>.

En efecto, Fulvio Attinà al explicar las consecuencias de la globalización ejemplariza la integración europea como «modelo prototípico» de reorganización de los sistemas políticos. Dicho factor, junto a otros (interdependencia, permeabilidad de las fronteras, expansión de la politización interna y democratización), da lugar no sólo a una cooperación funcional internacional sino también a la conformación de sistemas políticos multiestatales con niveles múltiples de gobierno. Por consiguiente, el gobierno único sobre el territorio de un Estado deja paso a un esquema de varios planos: subestatal (región, entes intermedios, ayuntamientos); estatal; y supraestatal (UE). Se trata de la «multinivelación de la política y del gobierno». Tanto debido a características del sistema internacional como a factores internos estatales, la autoridad política se difunde entre diferentes niveles de gobierno yuxtapuestos entre sí, cada uno de ellos dotado de un sistema político propio<sup>131</sup>.

De la gobernanza multinivel — sobre la que no trataré por rebasar el tema acotado en este curso —<sup>132</sup>, conviene resaltar algunos aspectos. Las transformaciones institucionales inciden y se reflejan en todos los niveles de gobierno y administración; la mayoría de políticas públicas se comparten entre dichos niveles; y la fragmentación de la soberanía conlleva que los gobiernos subestatales presenten, como enumera Morata, «algunas de las características típicas del Estado»: instituciones, sistemas de partidos, competencias legislativas y ejecutivas (y, a veces, judiciales), fiscalidad, políticas públicas, identidades diferenciadas, lealtad popular, «*e incluso, relaciones exteriores*»<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> AGUIRRE ZABALA, Iñaki, «La teoría normativa de las Relaciones Internacionales, hoy», en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1995*, Madrid y Leioa, Tecnos y UPV/EHU, 1996, pp. 45-96, cita en p. 66.

<sup>131</sup> ATTINÀ, F., *El sistema político global...*, *op. cit.*, pp. 169-180

<sup>132</sup> Entre otra bibliografía citada, como referencia: HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Pub., 2001.

<sup>133</sup> MORATA, Francesc, «Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea», en: MORATA, F., LACHAPPELLE, G., y PAQUIN, S. (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, *op. cit.*, pp. 105-132, cita de p. 109 (la cursiva es mía). Del mismo autor: «Regiones y gobernanza

Es así que desde los años noventa se habla de las políticas del «tercer nivel» (*third level*), que sería el ocupado por los GNCs, tras el primero de la UE y sus instituciones y el segundo de los Estados y sus Gobiernos Centrales<sup>134</sup>. Este planteamiento conlleva más allá de la teoría algunos problemas prácticos —aparte de que habría que hablar de un «cuarto nivel» de los entes locales—, pues dicho nivel tiene varias interpretaciones —desde la que entiende que se trata de una simple participación de los GNCs en las políticas comunitarias sin mayor trascendencia, a la que un tanto utópicamente sugiere que las regiones se impondrán sobre los Estados-nación—, y sobre todo que muchos GNCs consideran que es una forma de encasillarlos para impedir sus aspiraciones (caso de Flandes que se propuso actuar como si de hecho fuera un actor del «segundo nivel»)<sup>135</sup>.

Dejando al margen tales problemas, determinar el número de GNCs de tercer nivel en la UE es una tarea difícil dada la heterogeneidad institucional y competencial. Depende de los criterios contables. Según el sistema NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) de la Comisión Europea, dividido en tres niveles, el NUTS 2 (unidades administrativas de base), que es el que más se acerca —con toda clase de prevenciones— a la organización territorial regional de los Estados europeos, comprende hoy 254 regiones<sup>136</sup>. Este sistema tiene una virtualidad funcional (aspectos de gestión, ordenación del territorio, planificación...), pero de escasa utilidad para otros menesteres.

Otra fórmula es el Comité de las Regiones (CdR) de la UE, también de escasa efectividad: se compone de regiones y administraciones locales; cada Estado otorga los puestos como estime oportuno por normativa interna; como el número de consejeros varía hay países que no tienen sitio para todas sus regiones; y, por añadidura, de un importante número de países los consejeros proceden exclusivamente del ámbito local (Luxemburgo, Lituania...). De forma que de los actualmente 317 miembros del CdR solo una parte representa a las regiones de los Estados de la UE ya que también tienen presencia otras entidades territoriales (municipios, provincias...)<sup>137</sup>.

---

multinivel en la Unión Europea», en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., pp. 19-50.

<sup>134</sup> Entre otra bibliografía el conjunto de artículos recopilados en: JEFFERY, Charlie (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, Londres, Frank Cass, 1997.

<sup>135</sup> Sobre tales problemas: KEATING, Michael, «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, op. cit., pp. 18-19.

<sup>136</sup> Se distribuyen de la siguiente manera: Alemania (41 NUTS 2), Bélgica (11), República Checa (8), Reino Unido (37), Grecia (13), España (19), Francia (26), Irlanda (2), Italia (21), Hungría (7), Países Bajos (12), Austria (9), Polonia (16), Portugal (7), Eslovaquia (4), Finlandia (5) y Suecia (8), mientras que los países restantes, Dinamarca, Luxemburgo, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta, son clasificados cada uno como una única región NUTS 2. La relación concreta en: [http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/codelist\\_fr.cfm?list=nuts](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/codelist_fr.cfm?list=nuts).

<sup>137</sup> Por ejemplo, de los 24 puestos de Alemania 21 son para los länder y 3 para los municipios; de los 24 de Francia se reparten 12 para las regiones, 6 para los departamentos y 6 para las comunas (municipios); y de los 24 de Italia corresponden 14 a regiones y provincias autónomas, 5 a provincias y 5 a municipios.

Un tercer sistema es acudir a la estructura de los entes regionales y locales para tratar de cuantificar el total de los que podríamos calificar de GNCs. Sin embargo, nuevamente estamos obligados a sumar entidades que son escasamente equivalentes más allá de considerárseles administraciones medias o regionales, además de que según la fuente informativa se observan variaciones. Con todo, efectuado el proceso, en el que he combinado por razones técnicas documentación del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo —Informe «Marcou»—<sup>138</sup>, resultan un total de 323 GNCs<sup>139</sup>.

Un cuarto criterio es enumerar aquellos territorios subestatales de la UE cuyos parlamentos y gobiernos son elegidos de forma directa y ostentan poderes competenciales de carácter legislativo. En concreto son 74 las regiones legislativas pertenecientes a 8 Estados miembros<sup>140</sup>. Esto no quiere decir que todos los GNCs de regiones legislativas por serlo efectúen una notable acción exterior, ni tampoco las que no lo son —caso de las regiones francesas— no realicen proyección internacional. Pero sí es un criterio en términos políticos reales más adecuado que los anteriores por la razón de que los GNCs más activos internacionalmente se ubican en el mencionado grupo.

### 3. LA ACCIÓN EXTERIOR Y PRESENCIA INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS NO CENTRALES EUROPEOS

#### 3.1. Motivaciones y objetivos

A lo largo de las páginas anteriores ya han sido sugeridas las motivaciones que inducen a los GNCs a salir al escenario internacional. Procediendo a ordenarlas, se-

<sup>138</sup> Cuadro «Estructura de los entes regionales y locales de la Unión Europea» en el documento: «Proceso de selección de los miembros del Comité de las Regiones (CdR). Procedimientos aplicados en los Estados miembros», Estudios del CDR I-1/2004, Bruselas, septiembre de 2004, pp. 65-67; y MARCOU, Gérard (en colaboración con GAZARYAN, Artashes, y SVOBODA, Karel), «La regionalización en Europa», Working Paper, *Regional Policy Series*, REGI 108 A XX/rev. 1, 4-2000, Luxemburgo, Parlamento Europeo, siendo de especial interés los cuadros «La régionalisation dans les structures territoriales des États» (pp. 85-87) y «Typologie de la régionalisation» (p. 88).

<sup>139</sup> La estructura es: Alemania: 16 länder; Austria: 9 länder; Bélgica: 3 regiones y 3 comunidades; Chipre: 6 regiones; Dinamarca: 14 consejos de condado o *amtsråd* (sin contar los casos particulares de Groenlandia e Islas Feroe); Eslovaquia: 8 regiones; Eslovenia: 12 regiones; España: 17 comunidades autónomas; Estonia: 15 condados; Finlandia: 20 consejos regionales (y el caso particular de las Islas Aland); Francia: 26 regiones (incluyendo los 4 departamentos de ultramar —DOM— y sin contar los territorios de ultramar —TOM-); Grecia: 13 regiones administrativas; Hungría: 7 regiones administrativas; Irlanda: 8 regiones; Italia: 20 regiones (de ellas 5 con estatuto especial); Letonia: 26 regiones; Lituania: 10 unidades administrativas; Luxemburgo: 4 regiones; Malta: 3 regiones administrativas; Países Bajos: 12 provincias; Polonia: 16 voivodatos; Portugal: 7 regiones (de ellas 2 autónomas, las Islas Azores y Madeira); Reino Unido: 3 territorios —reconocidos como naciones tras la devolución de poderes— (Escocia, Irlanda del Norte, Gales) y 9 regiones en las que se organiza Inglaterra (también nación); República Checa: 14 regiones; y Suecia: 22 condados.

<sup>140</sup> Bélgica (3 regiones y 3 comunidades), Alemania (16 Estados federados), Austria (9 Estados federados), España (17 Comunidades Autónomas), Italia (20 regiones y 2 provincias autónomas),



gún el esquema propuesto por Soldatos, resultan dos tipos de causas: 1) *Las generadas en el interior de los Estados*, debidas a las transformaciones del Estado-nación como forma de organización política, que, a su vez, cabe subdividir entre 1.1) *las ligadas al conjunto del Estado* (ineficacia y errores de las políticas centrales, procesos de descentralización, conflictos entre el Gobierno Central y los GNCs, difuminación de la separación política exterior-política interna, dificultades del nivel subestatal para incidir en la posición internacional del Estado...), y 1.2) *las producidas en cada territorio o unidades componentes* de aquél (la segmentación objetiva o características políticas, culturales, lingüísticas, etc. distintivas, disfrute de competencias y su proyección exterior, incidencia de planteamientos regionalistas y/o nacionalistas..., incluso como apuntaba Soldatos el «Me-tooism» consistente en el mimetismo de algunos GNCs respecto a lo que hacen otros); y 2) *Las de origen externo*, que tienen que ver con los efectos que la globalización, interdependencia y otros procesos (integración europea) provocan en el interior de las estructuras estatales (políticas y estrategias de los GNCs cara a la globalización, medidas para afrontar un entorno económico-comercial competitivo, actividades de otros actores internacionales, participación de los GNCs en la UE...) <sup>141</sup>.

A juicio de Stéphane Paquin y Guy Lachapelle las variables que más influyen son la crisis del Estado-nación y la globalización, el nacionalismo y los procesos de internacionalización <sup>142</sup>. También André Lecours subraya el influjo del nacionalismo <sup>143</sup>. Analizando a las Comunidades Autónomas Caterina García señala la confluencia de cuatro procesos: globalización (a nivel internacional); integración europea (a nivel regional); desarrollo del Estado de las autonomías y asimetrías entre comunidades (a nivel estatal); y la dinámica política y económica autonómica, en la que incide los nacionalismos y la asimetría (a nivel autonómico) <sup>144</sup>.

---

Reino Unido (para Escocia, Gales e Irlanda del Norte), Portugal (solo las 2 regiones autónomas insulares de Azores y Madeira) y Finlandia (solo las Islas Aland).

<sup>141</sup> Este sistema de causas domésticas y externas fue ilustrado en un esquema elaborado por Soldatos (Figura 2.5. «Determinants of paradiplomacy», p. 45), en: SOLDATOS, P., «An Explanatory Framework...», *op. cit.*, pp. 44-49. Para una visión actualizada: GARCÍA SEGURA, Caterina, «La actividad exterior de las entidades políticas subestatales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996, pp. 235-264.

<sup>142</sup> PAQUIN, Stéphane, y LACHAPELLE, Guy, «¿Porqué las regiones tienen relaciones internacionales?», en: MORATA, F., LACHAPELLE, G., y PAQUIN, S. (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, *op. cit.*, pp. 85-103 (ed. en francés: «Pourquoi les régions font-elles des relations internationales?», en: *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, pp. 75-91).

<sup>143</sup> LECOOURS, André. «When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism», Ponencia en la Conferencia «Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives», Kingstons, Queen's University, 3-4 de mayo de 2002, 16 p. También: LECOOURS, André y MORENO, Luis, «Paradiplomacy and Stateless Nations: a Reference to the Basque Country», Unidad de Políticas Comparadas (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), *Working Paper* 01-06, en: [www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0106.htm](http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0106.htm).

<sup>144</sup> GARCÍA SEGURA, Caterina, «La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco», en: VIGEVANI, Tullo y otros (eds.), *A Di-*

Desde la propia perspectiva de los GNCs, siguiendo la clasificación sugerida por Keating, cabe resumirlas en tres grupos de motivaciones y búsqueda de objetivos<sup>145</sup>:

- 1) *Las causas de índole económica* para la proyección exterior son las más generalizadas. Como les ocurre a otros actores, los GNCs deben desenvolverse en el marco de la globalización y extensión de los regímenes transnacionales. Por ello el doble objetivo de promocionar el comercio y/o tratar de atraer inversiones es observable en la práctica totalidad de GNCs<sup>146</sup>. Por consiguiente, partiendo cada uno de sus fortalezas (en función del tamaño, estructura económica del territorio, tipo de producción...) y haciéndolo con mayor o menor acierto, es obligado diseñar líneas de actuación dirigidas a la internacionalización de la economía, programas para la búsqueda de mercados exteriores y respaldo a las exportaciones, medidas para intentar captar inversiones, planes de modernización tecnológica<sup>147</sup>, y mejoras en las infraestructuras y comunicaciones con el exterior.
- 2) *Las causas de orden político-institucional* también aparecen en buena parte de los GNCs interesados en mantener relaciones con otros gobiernos, centrales o no centrales, y organizaciones internacionales. No obstante, la motivación política se aprecia con más claridad y sobre todo con mayor insistencia e intensidad en aquellos GNCs de territorios de identidad cultural diferenciada, uso de una lengua propia y conciencia política de su población o de un sector amplio de la misma que se considera una nación. Para algunos GNCs la presencia internacional es parte componente, junto a otros elementos, de la afirmación de su identidad nacional. Ello explica algunos esfuerzos, no sólo simbólicos también prácticos, dirigidos a lograr un cierto reconocimiento internacional, pues actualmente este tipo de planteamiento no conlleva necesariamente la aspiración a la implantación de un Estado propio de rasgos clásicos<sup>148</sup>. Con todo, «Los gobiernos subestatales más ac-

---

*mensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, 2004, pp. 211-249.

<sup>145</sup> KEATING, Michael, «Regiones y asuntos internacionales...», *op. cit.*, pp. 11-28.

<sup>146</sup> Son ilustrativos los esquemas en los que se compara la intervención tradicional del Estado sobre los mercados internacionales y el sistema actual en el que los GNCs se relacionan con éstos no sólo a través del Estado sino también de forma directa, en: KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe...*, *op. cit.*, figuras 4.1 y 4.2, p. 77.

<sup>147</sup> FRY, Earl H., «Las acciones internacionales de las entidades subestatales, la globalización y las tecnologías de la información», en: MORATA, F., LACHAPPELLE, G., y PAQUIN, S. (eds.), *Globalización...*, *op. cit.*, pp. 133-146.

<sup>148</sup> En este tipo de casos, señala Keating, en los que existe «un sentimiento de identidad nacional diferenciada y un proyecto de construcción nacional» la proyección exterior «resulta cualitativamente distinta de aquellos casos en los que viene motivada tan sólo por motivos funcionales. En el primer caso, la paradiplomacia se utiliza de una forma altamente politizada, ya sea para preparar el camino a una eventual independencia o como elemento de construcción nacional sin Estado, (...) sin preocuparse demasiado acerca del status formal». *Vid.*: KEATING, M., «Regiones y asuntos internacionales...», *op. cit.*, cita en pp. 25-26.

tivos en relaciones internacionales (Flandes, Valonia, Québec, Cataluña y el País Vasco) comparten una característica común: el nacionalismo», subrayan Paquin y Lachapelle<sup>149</sup>.

- 3) *Las causas culturales* tienen su importancia en la proyección exterior sobre todo de los territorios con una lengua y cultura diferenciada. Son temáticas que permiten contrastar experiencias con otros GNCs y agentes culturales y educativos con problemáticas parecidas; y acordar posiciones al respecto para la defensa de culturas y lenguas minoritarias (catalán, vasco, galés, bretón...), o si se prefiere minorizadas, para su traslado a los Estados y Organizaciones Internacionales. En el caso de algunos GNCs cuentan con la ventaja que su idioma (francés en Valonia) es utilizado en muchos países del mundo lo que permite otro tipo de proyección de características distintas a los anteriores. Empero, sea de una u otra forma, lo que interesa resaltar es el factor cultural-idiomático como impulso y parte del conjunto de la acción exterior<sup>150</sup>, complementando las motivaciones económicas y políticas<sup>151</sup>.
- 4) A las anteriores, añadiría una cuarta razón que por sí ya justifica la acción exterior: los GNCs cuentan con *competencias cuya gestión*, en muchos aspectos, *conlleva necesariamente una clara proyección internacional*. Viendo los poderes asignados a Escocia es evidente que en su mayoría reúnen una dimensión exterior: desarrollo económico, planificación, medio ambiente, transportes, agricultura, bosques, pesca, turismo, educación, cultura, sanidad, vivienda, servicios sociales, deporte, gobierno local, ley criminal y civil, justicia y policía<sup>152</sup>. Valonia disfruta de atribuciones similares (economía, comercio exterior, investigación científica, nuevas tecnologías, energía, salud, asuntos sociales...) y, además, figura como materia las «relaciones internacionales»<sup>153</sup>.

<sup>149</sup> PAQUIN, S. y LACHAPELLE, G., «¿Porqué las regiones tienen relaciones internacionales?», *op. cit.*, pp. 93-98. Recuerdan que si muchos GNCs están orientados por el nacionalismo, «los actores centrales son también nacionalistas».

<sup>150</sup> Flandes propuso el plan «Europa de las culturas» al objeto de que las regiones con cultura propia tuvieran un estatus reconocido en la UE. Cataluña destaca por sus dotes de promoción cultural como se ha demostrado al ser la invitada de honor a la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (México) en 2004 (acudiendo una amplia delegación de carácter cultural, con participación pública y privada, y también política encabezada por el presidente P. Maragall); y recibir la invitación para la Feria de Frankfurt de 2007. Por cierto, ésta ya no propone necesariamente a «Estados» sino que cabe hacerlo a «culturas», lo que permitió anteriormente también la presencia de Québec.

<sup>151</sup> Es habitual que los GNCs combinen varias motivaciones, como se expone en: GARCÍA SEGURA, Caterina, «Les stratégies internationales de la Catalogne: nationalisme politique et pragmatisme économique», *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 1, 2001, pp. 99-109.

<sup>152</sup> Sobre la «devolución» de poderes: KEATING, Michael, ponencia «La descentralización en el Reino Unido», Seminario «La descentralización política en Gran Bretaña: la devolución de poderes a Escocia y Gales», Zaragoza, 3 de marzo de 2004, Fundación Manuel Giménez Abad (disponible en: [www.fundacionmgimenezabad.es/index.php](http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php)). También: LOUGHLIN, John, «The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution», en: LOUGHLIN, J. (ed.), *Subnational Democracy in the European Union...*, *op. cit.*, pp. 37-60.

<sup>153</sup> Vid. la página oficial de la Región Valona: [www.wallonie.be/es/home.shtml](http://www.wallonie.be/es/home.shtml).

### 3.2. Medios y estructuras

Como explica Hocking, el grado de participación internacional de los GNCs depende en buena medida de sus características estructurales y de los recursos. Éstos no sólo se miden en términos de capacidad financiera (aun siendo claro que a mayor territorio y fortaleza económica más medios podrán ser utilizados), también pesa lo que llama la «verdadera ventaja competitiva», al menos en los GNCs de Estados federales o cuasifederales: su status ambiguo en el plano internacional — no son soberanos pero comparten parcelas de soberanía — permite su presencia en el escenario internacional. En algunos casos, a diferencia de los actores no gubernamentales, acceden a las redes diplomáticas estatales. Circunstancialmente adoptan posiciones que los Gobiernos Centrales no se permiten por razones de política internacional. Y, por añadidura, se relacionan sin trabas y sin complejos jerárquicos con todas las categorías de actores y operan en variadas redes simultáneamente<sup>154</sup>.

Los medios — como se desprende del apartado «Cuadro de actividades internacionales» desarrollado en las siguientes páginas — son numerosos: órganos gubernamentales encargados de la acción exterior, coordinación interministerial o interdepartamental, partidas presupuestarias para estas actividades, apertura de delegaciones, envío y recepción de informaciones, viajes al extranjero y recepción de visitas, misiones promocionales, conclusión de acuerdos, creación de sociedades y empresas públicas con tareas de internacionalización, y un largo etcétera<sup>155</sup>.

En cuanto a la organización administrativa casi todos los GNCs tienen algún tipo de órgano responsabilizado de la presencia internacional. Sin embargo, cabe distinguir aquellos que lo ubican en un nivel relevante y con un enfoque político; y los que lo sitúan en niveles medios o inferiores y como células simplemente funcionales (caso éste de aquellos GNCs con escasas actividades). De los primeros pondré algún ejemplo. Entre los ministros del Gobierno de Flandes está el responsabilizado de *Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme* (asuntos administrativos, política exterior, medios de comunicación y turismo), quien está al frente de varias áreas de responsabilidad entre ellas la «política exterior» en la que se incluyen los asuntos europeos. De forma similar el Gobierno de Valonia cuenta con una ministra encargada de la *Recherche, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures*, que trabaja en colaboración con la Comunidad Francesa en el denominado *Espace International Wallonie-Bruxelles* (EIWB)<sup>156</sup>, que agrupa a la

<sup>154</sup> HOCKING, B., «Vigilando la ‘frontera’...», *op. cit.*, pp. 29-54.

<sup>155</sup> En opinión de Paquin, se trata de una gama de herramientas casi tan importantes como las de la diplomacia estatal a excepción de algunas como el recurso a la fuerza militar (PAQUIN, S., *Paradiplomatie et relations internationales...*, *op. cit.*, pp. 20-21). Sí coincido en que algunos de los medios son similares a los tradicionales estatales, pero todavía no creo que los recursos de la mayoría de GNCs puedan ser comparables a los dispuestos por los Estados.

<sup>156</sup> Sobre esta cooperación en el ámbito internacional señala la página oficial valona: «Entre 1995 y 1998 la Región valona organizó sus relaciones internacionales en colaboración con la Comunidad francesa. Esta voluntad conjunta de sinergia se selló el 26 de noviembre de 1996 con la firma de un acuerdo de cooperación. (...) sienta las bases de una coordinación concretada hoy en día por la reagrupoación en un mismo edificio y bajo una autoridad única de las entidades de la Región valona y de

*Division des Relations Internationales* (DRI) valona y al *Commissariat Général aux Relations Internationales* (CGRI) de la Comunidad Francesa<sup>157</sup>. La mayoría de los länder alemanes disponen de un ministerio para asuntos europeos e internacionales. En otros casos no hay un ministerio o departamento como tal pero sí órganos adscritos a los Departamentos de Presidencia con una notable estructura como la *Secretaría General de Acción Exterior* (*Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusia*) del Gobierno vasco<sup>158</sup> o la *Secretaria de Relacions Internacionals* del Gobierno catalán<sup>159</sup>. En el caso gallego la *Secretaría Xeral de Relacións Exteriores* también depende de Presidencia, además de contar, dada la importancia de las comunidades y centros gallegos en el exterior, con una *Secretaría Xeral de Emigración*.

### 3.3. Estrategias

Cada vez es más evidente, por los estudios de casos y los análisis comparativos, que para una gran parte de los GNCs la acción exterior es una decisión táctica (mejorar posiciones para captar fondos comunitarios, efectuar algunos planes promocionales, cooperación transfronteriza, estar en algunas asociaciones interregionales... y poco más), mientras que para otros se trata de una decisión política de carácter estratégico. Siendo difícil establecer diferencias diáfanas, pues hay situaciones intermedias, sí se puede distinguir a aquellos GNCs que se han dotado de un plan estratégico sostenido en principios inspiradores; objetivos a medio y largo plazo; líneas fundamentales de acción; cuadro de tipos de actividades a implementar; prioridades geográficas; identificación de otros actores con los que mantener relaciones preferentes; designación de un órgano responsabilizado de potenciar y coordinar la acción exterior; implicación de todos los ministerios o departamentos gubernamentales para que cada uno en su ámbito desarrolle la dimensión exterior por áreas; seguimiento, evaluación y, en su caso, introducción de rectificaciones en

---

la Comunidad francesa que obran en el escenario internacional» ([www.wallonie.be/es/decouvrir/decouvrir\\_wallonie/wallonie\\_europe/relationinternationales.shtml](http://www.wallonie.be/es/decouvrir/decouvrir_wallonie/wallonie_europe/relationinternationales.shtml)).

<sup>157</sup> La labor de esos órganos se completa con otros entes: *Association pour la Promotion de la Formation et l'Éducation à l'Étranger* (APEFE) —para la cooperación al desarrollo—, *Agence Wallonne à l'Exportation et aux Investissements Étrangers* (AWEX), *Wallonie-Bruxelles Images* (BWI), *Wallonie-Bruxelles Musiques* (WBM), *Wallonie-Bruxelles Théâtre* (WBT) y *Bureau International de la Jeunesse* (BIJ), además de la red de delegados y agregados comerciales.

<sup>158</sup> Al frente de la *Secretaría General de Acción Exterior* (SGAE) se encuentra el secretario general de Acción Exterior, siendo el resto de los principales cargos: Comisionado del Lehendakari para las Relaciones Exteriores —asiste al presidente vasco en el ejercicio de sus atribuciones en materia exterior y en ocasiones lo representa en foros internacionales—; Dirección de Relaciones Exteriores; Dirección de Asuntos Europeos; y Dirección de Relaciones con las Colectividades Vascas. Dependen de la SGAE las Delegaciones vascas en otros países. La Dirección de Cooperación para el Desarrollo se encuadra en el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

<sup>159</sup> Sobre la reestructuración organizativa del Gobierno catalán presidido por P. Maragall en lo que afecta a la acción exterior, Vid.: GARCÍA SEGURA, Caterina, «Les relations internationales de la Catalogne: La problématique d'une région européenne dans un État unitaire décentralisé» (trabajo que será publicado en una obra colectiva dirigida por Françoise Wassart, editada por Presses de l'Université de Louvaine, 2005).

el plan general; y, en consecuencia, previsión de los medios humanos, administrativos, financieros, etc., necesarios.

En décadas anteriores los GNCs no han prestado demasiada atención a la calidad de su acción exterior y a la evaluación de resultados. Pero se aprecia que esto está cambiando, como indica Keating los GNCs «experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación coste/resultados», apercibiéndose que parte de lo hecho tiene pocos efectos prácticos y se «replantan su actividad» por lo que en el presente las estrategias son «mucho más selectivas»<sup>160</sup>.

Hocking considera que los GNCs necesitan desarrollar «un marco de acción exterior» (*framework for action*) para evaluar su relación con los entornos estatal e internacional, quedando fijadas claramente sus metas, alcance de la involucración, recursos, niveles de participación y estrategias, subrayando que «en una era en que lo global y lo local cada vez están más entrelazados, carecer de una *estrategia internacional* no es una opción para un nivel gubernamental cualquiera»<sup>161</sup>. Dicha estrategia puede, y debe en función de lo señalado, cambiar de GNC a GNC. Por ello, Riordan insiste en que, dado que los recursos humanos y financieros son limitados, deben ser dirigidos eficazmente. La estrategia tiene una fase analítica (reflexión sobre la ubicación y capacidades del GNC, ventajas y desventajas comparativas, factores locales, estatales, internacionales y su interrelación, fijación de objetivos) y otra consistente en confeccionar las herramientas y técnicas adecuadas (colaboración de agentes no gubernamentales como universidades, ONGs, asociaciones, medios de comunicación, etc., uso de nuevas tecnologías...). Opina que los GNCs deben aprender de la experiencia de la diplomacia estatal —«en su mayoría las lecciones son de carácter negativo: cómo no hacerlo»—, así como aprovechar las ventajas de ser gobiernos no centrales —ausencia de bagaje diplomático burocrático, mayor flexibilidad en el diseño de los planes, etc.—<sup>162</sup>.

A veces se ha denotado el papel jugado por dirigentes de GNCs (caso del ex ministro-presidente flamenco Luc Van den Brande) respecto al empuje personal que han dado a las acciones internacionales, lo cual puede ser positivo siempre y cuando tal comportamiento esté sostenido en una estrategia de largo recorrido pues sino, subraya Keating, aquellas «resultan vulnerables cuando estas personas dejan el cargo, se trasladan o pierden interés»<sup>163</sup>. Sin embargo, si es una política asentada y con un consenso de las fuerzas políticas y sociales, al menos en sus fundamentos centrales —otra cosa es su adaptación y revisión en aspectos específicos—, ni los cambios políticos ni de personas tienen porqué afectarla de manera acusada. Esto se demuestra

<sup>160</sup> KEATING, M., «Regiones y asuntos internacionales...», *op. cit.*, pp. 11-28.

<sup>161</sup> HOCKING, Brian, ponencia «Las relaciones exteriores de Gobiernos No Centrales», Jornadas «La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales», Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 20 de enero de 2005, 15 p. (mimeo).

<sup>162</sup> RIORDAN, Shaun, ponencia «Las relaciones exteriores de Bizkaia: una agenda práctica», Jornadas «La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales», Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 3 de marzo de 2005, 10 p. (mimeo).

<sup>163</sup> KEATING, Michael, «Paradiplomacia y constitución de redes regionales», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 36, 2001, pp. 39-50.

con el nuevo gobierno en Cataluña, tras el periodo de Jordi Pujol (CiU), con un gabinete tripartito (PSC-PSOE, ERC, IPC) presidido por Pasquall Maragall desde diciembre de 2003<sup>164</sup>. Al respecto valora Caterina García que «Les grandes lignes de l'action extérieure de la Catalogne ne vont pas changer avec le nouveau gouvernement catalan, mais il va essayer de les préciser et les figurer d'accord à la conception des besoins extérieurs de la Catalogne: il s'agit d'une révision sans rupture»<sup>165</sup>.

En los GNCs con trayectoria histórica y experiencia acumulada se está observando que sus estrategias y acciones exteriores están siendo reformuladas para ser más eficaces. Ello se aprecia, por ejemplo, en los informes anuales de Valonia y la Comunidad Francesa de los que se deduce una coherencia en cuanto a relaciones bilaterales y multilaterales, cooperación interregional, cooperación al desarrollo, delegaciones, etc.<sup>166</sup>. En el caso de Flandes sus gobiernos de la última década han ido reelaborando su «política exterior» a través de regulares estudios y planes al objeto de diseñar un «enfoque integrado» de la misma; involucrar a todos los departamentos gubernamentales para dotar de una vertiente internacional a cada área de competencia (cultura, enseñanza, medioambiente, economía y comercio, turismo, ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo...); mejorar su coordinación y coherencia desde una perspectiva interna; emplear más eficazmente los recursos disponibles; e identificar y fijar prioridades sectoriales y geográficas. En el mismo sentido se han establecido unos objetivos estratégicos: incrementar la participación en la Unión Europea y foros multilaterales (Consejo de Europa, OCDE, OMS, UNESCO, OIT...); aumentar las relaciones bilaterales (tanto con Gobiernos Centrales como No Centrales y otras contrapartes), fortalecer su posición económica y comercial exterior; y planificar una política de solidaridad y cooperación al desarrollo de calidad. Y, en función de todos esos elementos, se han ido replanteando los aspectos organizativos (representaciones oficiales, coordinación entre las estructuras o redes flamencas con oficinas en el exterior —exportación, turismo, cooperación al desarrollo, etc.—, reorientación de la política informativa y promocional internacional, servicio de protocolo flamenco para atender la recepción de las visitas, celebración de las Jornadas Diplomáticas flamencas de intercambios...)<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> En el «Pacto para un gobierno catalanista y progresista suscrito entre el PSC-PSOE, ERC y IPC», 13 de diciembre de 2003, en el apartado «III. Presencia de la Generalitat en la Unión Europea, organismos internacionales y relaciones exteriores», se observa nítidamente la voluntad de mantener la presencia internacional de Cataluña.

<sup>165</sup> Añadiendo que «Le changement du gouvernement catalan et sa volonté de poursuivre l'action extérieure ont démontré la solidité de cette politique de projection internationale (...). Le nouveau gouvernement a mis l'accent sur la continuité et l'intensification de la ligne d'action internationale de la Generalitat». Vid.: GARCÍA SEGURA, Caterina, «La 'deuxième normalisation' des relations extérieures des Communautés Autonomes espagnoles: le cas catalan», en: AA.VV., *La thèse Gérin-Lajoie à l'étranger*, Montreal, Université du Québec à Montréal, 2005 (en prensa).

<sup>166</sup> Division des Relations Internationales y Commissariat Général aux Relations Internationales (DRI-CGRI), *Rapport d'activités 2004*, 198 p.

<sup>167</sup> DEWAELE, Patrick, SAUWENS, Johan, y ANCIAUX, Bert, *Nota de gestión 2000-2004. La política exterior de Flandes*, Bruselas, Ministerium von Flandern, Auslandsverwaltung, 2000, 58 p; BOURGEOIS, Geert (Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme), *Beleidsnota 2004-2009. Buitenlands Beleid in Internationale Samenwerking*, 38 p. (mimeo).

El Gobierno vasco ha adoptado en marzo de 2005 la *Estrategia de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, documento político producto de un proceso realizado bajo la dirección de la Secretaría General de Acción Exterior en el que han intervenido los Departamentos gubernamentales, así como otras instituciones y entidades económicas y sociales. Su finalidad es «definir los objetivos y las grandes líneas», adoptando «las estructuras y recursos que resulten necesarios, destinados a incrementar el impacto político» del País Vasco en la «UE y en otros ámbitos internacionales». Se trata de «responder con prontitud y flexibilidad» a las circunstancias internacionales mediante «una actuación proactiva y coordinada». Prevé dos dimensiones: políticas propias del ámbito exterior (cooperación al desarrollo, colectividades en el exterior, relaciones con organizaciones internacionales...); y política sectorial de cada Departamento (promoción económica-comercial, industria, turismo, cultura, medio ambiente, sociedad de la información...). Los «Objetivos estratégicos» son: participación directa en las instituciones y órganos de la UE; y en «el orden internacional» en todas las materias de su competencia e interés; posicionamiento en el exterior como «sujeto activo»; relaciones e intercambio de experiencias con instituciones internacionales, estatales o regionales que puedan presentar intereses comunes; y fomento de la actuación en el exterior del conjunto del Gobierno Vasco y otras instituciones. Los «Objetivos instrumentales» son: la planificación para evitar actuar a medida que surgen las necesidades; coordinación de la acción exterior entre departamentos para aprovechar las sinergias (políticas, económicas, culturales, académicas...) tanto presentes como futuras; coordinación con el resto de instituciones de la Comunidad Autónoma con objeto de intensificar la corresponsabilidad entre las políticas marcadas por el Gobierno y las acciones exteriores llevadas a cabo por tales instituciones y otros agentes económicos y sociales<sup>168</sup>.

### 3.4. Cuadro de actividades internacionales

Expondré un catálogo de las actividades internacionales de los GNCs agrupadas en 10 puntos. Es una elaboración propia en la que no sigo ningún esquema previo, si bien son cuestiones tratadas en las obras y artículos citados en páginas anteriores. Las señalaré resumidamente por razones de espacio dejando en el tintero muchos comentarios, valoraciones y referencias bibliográficas. Advertiré que este catálogo no supone que todos los GNCs acometen la totalidad de actividades. En su mayoría únicamente efectúan de forma sostenida y planificada una parte de las mismas. A medida que un GNC más peso otorga a sus relaciones internacionales mayor es el número e intensidad de las acciones. Cabe que algunos GNCs no efectúen alguna de las modalidades descritas no porque no les interese, sino porque los poderes centrales del Estado se oponen a ello.

<sup>168</sup> Lehendakaritza/Presidencia, Secretaría General de Acción Exterior, Gobierno Vasco, *Estrategia de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, 2005, 47 p.



### 3.4.1. VIAJES, VISITAS Y ACTIVIDADES PROMOCIONALES

La actividad que sostiene la acción exterior es la de abrir contactos a través de la realización de viajes al extranjero y la recepción de visitas de delegaciones de otros lugares. Ello permite el mutuo conocimiento, fijar el nivel y contenido de los intercambios y desarrollar una gama de iniciativas de índole promocional con las que se expresan los intereses propios y se pone en valor las capacidades del territorio que se gobierna, sus agentes públicos y privados. Las motivaciones (políticas, económicas, culturales...) que llevan a un GNC a proyectarse internacionalmente se plasman en estas prácticas. Los viajes (ya sean de los presidentes de los GNCs, ministros o consejeros de los departamentos, responsables de acción exterior y otros funcionarios) son diseñados con agendas variantes y duración desigual (desde traslados puntuales a giras con varios destinos), tratando de alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Proceder a la apertura y/o consolidación de las relaciones institucionales, intercambios económicos, etc., con Gobiernos Centrales, GNCs, organizaciones internacionales y otras entidades (administraciones locales, empresas...);
- 2) Publicitar las características del territorio impulsando sus capacidades económicas, comerciales, turísticas, tecnológicas, culturales, espaciales, etc.;
- 3) Formalizar la colaboración con otros gobiernos y entidades concluyendo acuerdos exteriores;
- 4) Asegurar la presencia del GNC en las asociaciones interregionales y redes internacionales a las que se pertenece;
- 5) Atender aspectos de dimensión internacional en los que el GNC esté comprometido, como el seguimiento de la cooperación al desarrollo y los vínculos con las comunidades en el exterior (diáspora), entre otros. Se prevén entrevistas con jefes de Estado y Gobierno, ministros de Gobiernos Centrales, cargos de Organizaciones Internacionales, presidentes y ministros de GNCs, parlamentarios (estatales y de cámaras territoriales), alcaldes de grandes ciudades, dirigentes políticos y sociales, responsables de organizaciones empresariales y otros interlocutores.

Lo dicho para los viajes es válido para las visitas recibidas, en las que en función de las expectativas de la contraparte, los propios intereses y el carácter de la representación atendida (no sólo miembros de un GNC, también se recibe a misiones empresariales, parlamentarios, cargos de organizaciones internacionales, personalidades políticas, etc., y no es nada inaudito a ministros de Gobiernos Centrales y, aunque esto sea más excepcional, a un presidente o primer ministro estatal) se prepara la agenda. Se articula un programa en el que se fijan reuniones con el GNC, recepciones en los parlamentos regionales, recorridos de interés económico (empresas, centros tecnológicos...), seminarios comerciales con empresarios de las partes, visitas a otras administraciones, eventos sociales o culturales con intervención del visitante, etc. Otra actividad, al menos de los GNCs más activos, es traer al territorio las reuniones y asambleas de las asociaciones interregionales.

Parte de las acciones promocionales se incluyen en los viajes, si bien los ámbitos más importantes por su trascendencia (comercio exterior, atracción de inversiones, etc.) o tratamiento específico (el turismo no debe llegar tanto a otros GNCs como a las poblaciones, pues éstas serán las que viajen y consuman la oferta difundida) conllevan su propia programación. Para una actividad de fomento exterior de envergadura se necesitan acertados planes y medios pues en el terreno económico la competencia no es sólo con los Estados sino también con otros GNCs y áreas metropolitanas, por lo que Paquin y Lachapelle estiman que únicamente «un número determinado de regiones participan efectivamente en la carrera»<sup>169</sup>. Es frecuente que parte de la promoción sea en colaboración con agentes privados (cámaras de comercio, pymes, cooperativas...) y otras entidades (universidades, asociaciones...). Es práctica generalizada de los GNCs de cierta estructura y capacidades financieras emplear en tareas de fomento exterior a sus empresas públicas, organismos autónomos, sociedades de capital mixto, etc. y otras figuras de la llamada «prolongación funcional» de la administración. Estos entes son variados pudiendo estar controlados en su totalidad o en parte por el GNC, siendo usual que en ellos confluya la participación de otras administraciones locales del territorio, cámaras de comercio, clusters, empresas interesadas en el sector a publicitar, etc.

Ejemplos de organismos promocionales son la *Agence Wallonne à l'Exportation et aux Investissements Étrangers* (AWEX)<sup>170</sup>; la *Scottish Development International* (SDI)<sup>171</sup>; o la estructura formada por el *Consorci de Promoció Comercial de Catalunya* (COPCA), *Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial* (CIDEM), *Consorci Català de Promoció Exterior de la Cultura* (COPEC), *Turisme de Catalunya* (TC), *Promotora d'Exportacions Catalanes* (PRODECA SA) e *Institut Ramon Llull* —consorcio creado conjuntamente con la Comunidad de las Islas Baleares para la promoción internacional de la lengua catalana—, entre otros organismos<sup>172</sup>.

<sup>169</sup> PAQUIN, S. y LACHAPELLE, G., «¿Porqué las regiones tienen relaciones internacionales?», *op. cit.*, pp. 86-92.

<sup>170</sup> La *Agence Wallonne à l'Exportation et aux Investissements Étrangers* (AWEX), agencia valona para la exportación, creada en 1990, es un organismo de interés público dotado de personalidad jurídica con un consejo de administración (formado por representantes del Gobierno valón, patronales y sindicatos). Éste elabora los planes estratégicos y de acciones dirigidos a incrementar la presencia de las empresas y productos valones en los mercados internacionales. Entre otros medios cuenta con una filial para la financiación de algunos proyectos, *Société de Financement à l'Exportation* (SOFINEX); defiende los intereses valones en la *Agence Fédérale pour le Commerce Extérieur* belga; y dispone de una red de 93 agregados económicos y comerciales distribuidos en los países considerados de mayor interés, bien con oficinas comerciales propias valonas o instalados en embajadas y consulados belgas.

<sup>171</sup> La *Scottish Development International* (SDI) fue creada en 2001 por el Ejecutivo escocés y la agencia de desarrollo económica *Scottish Enterprise* al objeto de apoyar la presencia de las empresas escocesas en los mercados internacionales. La SDI tiene oficinas en numerosos lugares y acuerdos con otras entidades similares (como el *Singapore Economics Development Agency* y *Massachusetts Office of International Trade and Investment*).

<sup>172</sup> Sobre la presencia internacional catalana en sentido amplio (Generalitat de Catalunya, administraciones locales, casals catalans, empresas, ONGs...), *Vid.: Presència catalana en el món*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2003.

### 3.4.2. DELEGACIONES EN EL EXTERIOR

Si en la diplomacia estatal ha sido clave el papel jugado por los servicios exteriores, embajadas y consulados, aunque su naturaleza y estatus sean distintos también para los GNCs un medio de afianzar su presencia es el establecimiento de delegaciones en otros países, a pesar de la oposición mostrada por algunos poderes centrales<sup>173</sup>. Lo más extendido son las oficinas (representaciones, antenas...) abiertas en el corazón de la UE: Bruselas. Cumplen varias funciones: 1) Los GNCs se mantienen informados de los asuntos comunitarios y decisiones de las instituciones europeas; 2) Realizan el seguimiento de las iniciativas legislativas de la UE que puedan incidir en sus competencias, así como de aquellos aspectos en los que su administración pueda verse involucrada (política regional, fondos estructurales, programa Interreg, convocatorias públicas...); 3) Trazan cauces y redes de relación e intercambio —*networking*— con las instituciones europeas, delegaciones de otros GNCs, sean europeos o de otros continentes, y con otras representaciones; y 4) Asesoran en asuntos comunitarios (ayudas europeas, legislación, contactos...) a las entidades públicas y privadas de su territorio (administraciones locales, cámaras de comercio...). En el actualizado trabajo de Lorenza Badiello se señala que el *eurolobbying* de GNCs y entes locales ha tenido un crecimiento exponencial desde la primera oficina abierta en 1984 (del Birmingham City Council) hasta las 244 contabilizadas en 2002, número en aumento con las de los GNCs polacos, checos, etc., aunque ello sólo supone alrededor del 9% de las aproximadamente 2.000 representaciones de grupos de interés, sociedades asesoras, multinacionales, etc.<sup>174</sup>.

Las figuras jurídicas, estructura, personal, presupuesto, etc., de estas oficinas varía enormemente dependiendo de muchos factores. Hay GNCs que están representados como tales directamente (Escocia, Canarias<sup>175</sup>...); otros han preferido utilizar fórmulas indirectas —aunque a la postre políticamente ello sea irrelevante pues es el GNC quien las controla— como fundaciones (Fundación Galicia Europa) y consorcios públicos (Patronat Català Pro Europa). Algunos GNCs se unen en

---

<sup>173</sup> Lo que aconteció con los Gobiernos español e italiano que trataron de impedir las delegaciones directas de los GNCs en Bruselas. Como ha sido tratado en diversa bibliografía, el intento en 1988 de apertura de la Delegación vasca provocó un conflicto de competencias que quedó resuelto en 1994 tras la sentencia favorable a las pretensiones vascas y de otras comunidades autónomas por parte del Tribunal Constitucional (Sentencia 165, de 26 de mayo de 1994, del Tribunal Constitucional, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 151, 25 de junio de 1994).

<sup>174</sup> BADIELLO, Lorenza, «La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas», en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., pp. 327-368. También los trabajos recopilados en: CLAEYS, P.H. y otros (eds.), *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruselas, PIE, 1998; y el artículo de MARKS, Gary, HAESLY, Richard, y MBAYE, Heather A.D., «What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?», *Regional & Federal Studies*, vol. 12, núm. 3, 2002, pp. 1-23.

<sup>175</sup> Como un ejemplo, entre la amplia bibliografía sobre oficinas en Bruselas, Vid.: BELDA, Alfredo, «El lobby regional en la UE: Canarias», en: AA.VV., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, op. cit., pp. 137-150.

oficinas conjuntas (Regiones del Centro de Italia<sup>176</sup>; Bretaña y Pays de la Loire), e incluso en casos la representación es común a GNCs de distintos países para crear sinergias (land austriaco del Tirol con las provincias italianas de Bolzano y Trento; o la compuesta por cuatro GNCs de Estados distintos como Aquitania, Hessen, Emilia-Romagna y la polaca Wielkopolskie).

Los GNCs con mayor proyección internacional también pueden contar con oficinas en otros países en los que por razones económicas y comerciales, sobre todo, aunque pueden darse otros motivos (interés político, vínculos históricos...), estén interesados. En este caso el objetivo es afianzar e incrementar los vínculos institucionales, económico-comerciales, sociales, culturales, etc., ya sean públicos o privados, que el territorio del GNC tenga en el país y en su área de influencia. Por ejemplo, el Gobierno vasco abrió delegaciones propias en México, Santiago de Chile y Buenos Aires y en breve lo hará en Caracas, habiendo anunciado en 2005 su intención de establecer nuevas representaciones en los próximos años en otros países (Francia, Reino Unido, Alemania, EE UU de América y Canadá). En el caso de los GNCs del Estado belga también existe la opción de estar presentes a través del nombramiento de agregados en embajadas y consulados y en representaciones ante Organizaciones Internacionales. El delegado queda bajo la estructura diplomática formalmente belga pero en su desempeño sigue las instrucciones del gobierno regional. En países en los que este mecanismo hoy no es posible algunos GNCs y fuerzas políticas (caso catalán y vasco) han demandado al Gobierno Central habilitar algún sistema similar al belga. El Gobierno flamenco, bien con sus oficinas o usando el servicio exterior belga, tiene delegados — «representantes diplomáticos» según la página web oficial — en un total de 64 países, siendo las representaciones principales las sitas en Berlín, La Haya, París, Londres, Viena, Washington y Pretoria<sup>177</sup>; mientras que Valonia-Comunidad Francesa tienen 17 delegaciones propias (París, Ginebra, Bruselas, Berlín, Praga, Varsovia, Bucarest, Québec, Santiago de Chile, Baton Rouge (Louisiana), Túnez, Rabat, Argel, Dakar, Kinshasa y Hanoi) más los agregados económico-comerciales en embajadas y consulados belgas llegando a estar presente en 83 países. Escocia también abrió una oficina de intereses escoceses en la embajada británica en Washington.

#### 3.4.3. FIRMA DE ACUERDOS EXTERIORES

A fin de formalizar y regularizar la cooperación con entidades extranjeras los GNCs recurren cada vez con más frecuencia a la firma de acuerdos exteriores. De los mismos hay que subrayar, como recuerda Susana Beltrán, dos elementos: el carácter de pacto o vínculo generado por su celebración; y el hecho de que se concierten con interlocutores extranjeros independientemente del nivel de competen-

<sup>176</sup> La Sede Común de las Oficinas de enlace de las Regiones del Centro de Italia representa a 5 GNCs: Toscana, Abruzos, Lacio, Las Marcas y Umbría.

<sup>177</sup> Los delegados también ostentan la representación de entes promocionales flamencos como *Flanders Export Promotion Agency*, *Flanders and Brussels Tourist Office* y *Flanders' Agricultural Marketing Board* ([www.flanders.be](http://www.flanders.be)).

cias que posean<sup>178</sup>. Este tipo de colaboración es respaldada por el Consejo de Europa<sup>179</sup> y la Asamblea de las Regiones de Europa<sup>180</sup>. Los instrumentos reciben denominaciones variadas (Convenio-marco, Memorándum de Intenciones, Memorándum de Entendimiento, Protocolo de Cooperación, Declaración Conjunta...). Los GNCs que desean imprimir una regularidad a su acción exterior emplean este sistema de concertación mediante acuerdos (*ius contrahendi*). Excepcionalmente los GNCs de tres Estados de la UE —Bélgica, Alemania y Austria—, además de la modalidad anterior cuentan con la opción de celebrar Tratados Internacionales (*ius ad tractatum*) regidos por el Derecho Internacional, al permitirlo con ciertas limitaciones y en determinadas condiciones su derecho interno<sup>181</sup>. En cuanto a los ámbitos de colaboración los acuerdos giran en torno a competencias asignadas a los GNCs, como economía, comercio, turismo, administración, agricultura, pesca, investigación, tecnologías, cultura, educación, salud, transportes, medio ambiente, ordenación del territorio, empleo, cooperación al desarrollo, etc., e incluso, cuando es factible a otras materias como justicia e interior. La mayor parte son bilaterales si bien también se observan de carácter multilateral<sup>182</sup>.

<sup>178</sup> Se entiende por «Acuerdo exterior» siguiendo a Susana Beltrán, que lo emplea para el contexto español si bien es una definición válida para otros países, aquellos «pactos escritos concertados por las CC.AA. con entes extranjeros en donde consta, de un modo más o menos concreto, el compromiso de colaborar en diferentes ámbitos». Vid.: BELTRÁN, Susana, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms y Universitat Autònoma de Barcelona, 2001, pp. 85-86.

<sup>179</sup> El Protocolo número 2 de 1998, al Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza, define la «cooperación interterritorial» como «toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes (...) incluyendo la conclusión de acuerdos con las colectividades o autoridades territoriales de otros Estados» (art. 1); indicando que los Estados reconocerán el derecho de las colectividades territoriales a «concluir, dentro de ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación interterritorial» (art. 2.1).

<sup>180</sup> La «Declaración sobre el Regionalismo en Europa» de la ARE de 1996 señala en su artículo 10 («Las Regiones y las relaciones internacionales») que «1. (...) Las Regiones pueden celebrar Tratados, Acuerdos o Protocolos de Intenciones Internacionales, condicionados a la aprobación del Gobierno central, siempre que la legislación estatal lo exija».

<sup>181</sup> Constitución de Bélgica: «La competencia de las Comunidades y Regiones de regular la cooperación internacional, e incluyendo la conclusión de tratados» (art. 167.1). Ley Fundamental de Bonn: «En la medida en que la competencia legislativa corresponda a los Länder, éstos pueden concertar tratados internacionales con Estados extranjeros, con el consentimiento de la Federación» (art. 32.3). Constitución de Austria: «1. En las materias comprendidas en su ámbito de competencia podrán los Länder concluir tratados internacionales con Estados limítrofes de Austria o con partes de dichos Estados» (art. 16). Fuera de la UE, la Constitución federal Helvética señala: «Los Cantones conservan el derecho a concluir (...) tratados con los Estados extranjeros» (art. 9). En dichos artículos se detallan aspectos del proceso a seguir para la obtención del consentimiento federal y garantías respecto a la coherencia con las políticas exteriores estatales. Con todo, apunta Susana Beltrán, la naturaleza de tales Tratados al «someterse en última instancia a un control de la autoridad que representa al Estado en el plano internacional (...) no es idéntica a la de los celebrados por Estados *strictu sensu*». Vid.: BELTRÁN, S., *Los acuerdos exteriores...*, op. cit., p. 137.

<sup>182</sup> Por ejemplo, el «Protocolo de Intenciones entre gobiernos regionales (País Vasco, Estado de Pernambuco, Estado de Sao Paulo, Estado de Goias, Provincia del Chaco, Estado de México y Ciudad de La Habana) de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sustentable (nrg4sd) y la

Un aspecto a destacar es que las partes no son únicamente GNCs, de manera extendida las contrapartes son de una gran variedad. La tipología de entidades con las que los GNCs concluyen instrumentos son: 1) Otros GNCs y entidades territoriales (Estados federados, regiones, cantones...); 2) Gobiernos Centrales de Estados y órganos de Estados (ministerios y organismos públicos); 3) Organizaciones Internacionales; y 4) Otras entidades de diversa naturaleza (universidades, organismos culturales, museos, fundaciones privadas, ONGs, instituciones financieras...). Pongo como ejemplo de tal pluralidad de partes a los firmados por el País Vasco<sup>183</sup>.

Cada GNC puede optar por priorizar un determinado tipo de interlocutor, como observamos en los acuerdos de la región de Bruselas-Capital en los que sobresalen otras regiones que contienen capitales estatales<sup>184</sup>; o dar peso a una o varias dimensiones geográficas, caso de Canarias con acuerdos en los que figuran contrapartes africanas (gobiernos de Cabo Verde y Senegal). Las Comunidades Autónomas del Estado español muestran una alta proporción de acuerdos, además de otras actividades exteriores, con los países de América Latina<sup>185</sup>, mientras las regiones francesas se inclinan hacia países francófonos y antiguas colonias francesas en África y Asia.

---

Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), por el que se establece un Programa Marco de Cooperación Multilateral a favor del Desarrollo Sustentable al nivel regional para América Latina y el Caribe», Recife (Estado de Pernambuco, Brasil), 28 de agosto de 2004.

<sup>183</sup> Entre 1983 y 2004 el Gobierno Vasco ha suscrito 109 instrumentos. Por contrapartes su distribución es: 1) Con GNCs: 35 acuerdos (el 32.1% del total) —Aquitania, Midi-Pyrénées, Baviera, Jura, Gales, Québec, Querétaro, Maule, Valparaíso, Antofagasta, Antioquia, Buenos Aires, Mendoza, Salta, Chaco, Goias, Sao Paulo, Kurdistán Sur, Java Occidental...—; 2) Con Gobiernos Centrales de Estados y órganos estatales: 24 acuerdos (22%) —República Dominicana, Cuba, Chile, Uruguay, Paraguay, Argentina, Mauritania, República Árabe Saharaui Democrática—; 3) Con Organizaciones Internacionales: 9 acuerdos (8.2%) —Secretaría General del Consejo de Europa, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Alto Comisionado de las NN UU para los Refugiados (ACNUR), Instituto de las Naciones Unidas para la Formación e Investigación (UNITAR), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Campaña de las Naciones Unidas respecto a la Declaración del Milenio—; y 4) Con otras entidades de diversa naturaleza: 41 acuerdos (37.6%) —Fundación Guggenheim, Fundación Global Democracia y Desarrollo de la República Dominicana, Consejo de las Américas-Chile, Instituto Federal Alemán de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Alcaldía Mayor de Bogotá, British Council, Instituto Nacional de Cine y Artes Visuales de la Argentina, Biblioteca Nacional de México, ONG palestino-israelí Alternative Information Center, universidades de Boise, Nevada, Santa María La Antigua de Panamá, Católica de Santiago de Chile, Iberoamericana de México, Nacional Autónoma de México, Goethe de Frankfurt...—.

<sup>184</sup> Actualmente la Región de Bruselas-Capital mantiene en vigor y activos 24 acuerdos con otros GNCs, ciudades y Estados. Las contrapartes son: Gran Ducado de Luxemburgo, Berlín, Île-de-France, Lille, Mazovie (Polonia), Budapest, Sofía, Moscú, Kiev, Praga, Bratislava, Ljubljana, Rabat-Salé-Zemmour, Argel, Kinshasa, Québec, Alberta, La Habana, Washington DC, Buenos Aires, Montevideo, Brasilia, Israel y Pekín ([www.bruxelles.irisnet.be/es/region.shtml](http://www.bruxelles.irisnet.be/es/region.shtml)).

<sup>185</sup> FRERES, Christian, y SANZ, Antonio (eds.), *Las Comunidades Autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, Síntesis y AIETI, 2002.

#### 3.4.4. COOPERACIÓN INTERREGIONAL Y ASOCIACIONISMO SECTORIAL Y POLÍTICO

La cooperación interregional multilateral entre los GNCs europeos se concreta en la creación de asociaciones interregionales, fenómeno impulsado desde los años setenta. A través de estas organizaciones sus miembros establecen intercambios sobre temas de interés colectivo; adoptan posicionamientos comunes que, en ocasiones, son trasladados a los Gobiernos Centrales e instituciones europeas; realizan actividades conjuntas de carácter sectorial, geográfico o espacial; y respaldan la aplicación del principio de subsidiariedad en los sucesivos niveles político-administrativos. Este *asociacionismo* ofrece dos dimensiones: *sectorial*, enfocado a la colaboración en función de problemas similares por razones geográficas, económicas...; y de índole específicamente *político*, al objeto de tratar cuestiones derivadas de su naturaleza gubernamental y administrativa subestatal<sup>186</sup>. Presentan diversas formas de institucionalización y organización, siendo habitual un modelo compuesto por una asamblea general que adopta las orientaciones y el plan de trabajo; órgano ejecutivo que materializa las decisiones; secretariado que gestiona la entidad; y comisiones de trabajo temáticas. Todo ello está previsto en las declaraciones fundacionales, estatutos y otros documentos.

Entre las asociaciones interregionales sectoriales destacan las dos siguientes por su importancia y número de miembros. La *Asociación de Regiones Fronterizas Europeas* (ARFE), creada en 1971, dirigida a tratar los problemas derivados de la existencia de fronteras estatales y, desde la implantación del mercado interior en la UE, afrontar las consecuencias de la nueva situación. Entre su labor ha destacado la elaboración de la Carta Europea de las Regiones Fronterizas y Trasfronterizas; la participación en el enfoque de los programas comunitarios Interreg; e impulso al proyecto comunitario «Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions» (LACE). La *Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas* (CRPM) fue fundada en 1973 por territorios espacialmente periféricos y marítimos, en su mayoría alejados de los ejes de desarrollo centrales de la UE. Su objetivo es potenciar planes económicos sectoriales (pesca, acuicultura, medio ambiente, infraestructuras, comunicaciones...) ligados a las potencialidades litorales marítimas. Asesora en temas de políticas estructurales a las instituciones europeas. Sus 150 regiones, pertenecientes a 27 Estados, se agrupan en 7 Comisiones Geográficas para abordar problemas de cada zona: Comisión del Mar Báltico, Comisión del Mar del Norte, Comisión Arco Atlántico, Comisión de las Islas, Comisión Intermediterránea, Comisión de los Balcanes y Comisión del Mar Negro. Hay muchas organizaciones sectoriales con objetivos diversos<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Sobre estas asociaciones, *Vid.*: CASTRO RUANO, José Luis de, «El diálogo directo de las regiones con la Unión Europea: la Asamblea de las Regiones de Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones Legislativas», en: PETSCHEN, Santiago (coord.), *El papel de las regiones en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 63-103.

<sup>187</sup> Cito como ejemplos a las *Regiones Europeas de Tradición Industrial* (RETI), creada en 1983, con incidencia en los años ochenta y noventa al lograr que la Política Regional Comunitaria incluyera ayudas para las regiones con sectores económicos en declive y reconversión; *Euromontana* (Asociación Europea para la Cooperación de las Regiones de Montaña), originada en la Confederación

Pasando a las asociaciones interregionales de carácter político se encuentra el *Congreso de Poderes Locales y Regionales* (CPLRE), creado en 1975 con el nombre de *Conferencia* y con la actual denominación desde 1994, que forma parte de la estructura del Consejo de Europa, hoy formado por 46 Estados. Cada uno de éstos cuenta en el CPLRE con un número de puestos igual al de escaños que dispone en la Asamblea Parlamentaria, si bien los nominados deben estar respaldados por un mandato electivo de una colectividad regional o local. Se subdivide en: Cámara de las Regiones y Cámara de los Poderes Locales. Sus principales actividades son emitir opiniones y proponer recomendaciones dirigidas a la Asamblea Parlamentaria y al Comité de Ministros del Consejo de Europa; y elaborar resoluciones de cara a los entes miembros<sup>188</sup>.

La *Asamblea de las Regiones de Europa* (ARE), fundada en 1985, ha sido el más destacado foro de encuentro regional: por el número de regiones (actualmente 252, de ellas 3 observadoras, de 30 países, más 12 organizaciones interregionales); y por ser el principal órgano de representación regional de índole político con influencia ante los Estados e instituciones supraestatales. Ha apoyado la acción exterior de los GNCs<sup>189</sup>. La ARE ha perdido cohesión al coincidir GNCs que dispo-

---

Europea de Agricultura, creada en 1974, siendo reestructurada en 1996, está formada por 36 miembros de 15 países, agrupando a GNCs y otras administraciones, institutos de investigación, centros de desarrollo rural, etc.; *Asociación o Red de Regiones Capitales de la UE*, conformada por regiones en las que se ubica la capital del Estado correspondiente —lo que conlleva problemáticas similares en cuanto a densidad de población, infraestructuras, transportes, concentración de centros administrativos...—, siendo potentes económicamente, como la Comunidad de Madrid, Île-de-France (en torno a París), Bruselas-capital, Región de Helsinki, Región de Estocolmo, etc.; *Conferencia Medioambiental de Regiones de Europa* (ENCORE), agrupa a más de 70 regiones de 18 países, siendo su objetivo colaborar en cuestiones medioambientales; *Red Europea Transregional para la Inclusión Social* (RE-TIS), creada en 2001 por GNCs y entidades locales de varios Estados, su función es intercambiar experiencias y planes en el ámbito de las políticas sociales y lucha contra la pobreza; *Asamblea de Regiones Europeas Frutícolas, Leguminosas y Hortícolas* (AREFLH), formada por 20 regiones francesas, italianas y comunidades autónomas españolas en cuya economía tiene peso la producción citada; *Asamblea de las Regiones Europeas Vitícolas* (AREV), creada en 1988 como *Conferencia Europea de las Regiones Vitícolas* y formalizada como AREV en 1994, formada por unas cincuenta regiones; y *Red del Aprendizaje Permanente* (ELAP), red mixta organizada en el 2000 por GNCs, entidades locales, asociaciones y empresas interesadas en la formación y aprendizaje permanente. Hay asociaciones formadas con sociedades y empresas públicas de los GNCs, o mixtas con participación privada, como la *European Federation of Regional Energy and Environnement Agencies* (FEDARENE), red de entidades con competencias energéticas y medioambientales, creada en 1990 y compuesta por 75 miembros de 13 países, como el *Institut Català d'Energia* (ICAEN), *Ente Vasco de la Energía* (EVE), agencia de la Región de Ródano-Alpes *Rhônealpnéergie-Environnement* y la agencia del Land de Renania del Norte-Westfalia *Nordrhein-Westfalen Energie Agentur*.

<sup>188</sup> CASTRO RUANO, José Luis de, «La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa», en: ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacia...*, op. cit., pp. 95-113.

<sup>189</sup> BELTRÁN, Susana y PIÑOL, Joan Lluís, «La contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas» en: AA.VV., *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1997, 2 vol. (reproducido en: AA.VV., *Regiones y ciudades ante la Unión Europea*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1997, pp. 51-68, disponible en: [www.pisunyer.org/pdf/document1.pdf](http://www.pisunyer.org/pdf/document1.pdf).)



nen de un alto grado de autonomía política con los que cuentan con capacidades resultantes de una descentralización administrativa. Aquellos, al menos una parte, consideran necesarios otros foros más orientados a defender sus competencias e, incluso, a elevarlas. Ello ha provocado que algunos GNCs abandonaran la asociación y que otros redujeran su participación en la misma<sup>190</sup>, todo ello coincidiendo con la aparición de la organización que comentaremos a continuación.

En efecto, los GNCs con mayores poderes políticos han potenciado una nueva asociación: la *Conferencia de Regiones con Competencias Legislativas* (REG LEG). Son territorios cuyos parlamentos y gobiernos son elegidos de forma directa y ostentan poderes autonómicos de carácter legislativo. Reivindican la adopción de medidas reales de protección de sus competencias ya sea internamente en cada Estado como en el ámbito comunitario<sup>191</sup>; y plantean la existencia de un foro específico separado de los poderes locales en el Comité de las Regiones de la UE. Sus intercambios prestan atención a cuestiones como el principio de subsidiariedad, el tema de la delimitación de competencias entre los niveles de gobierno de la UE, la armonización de políticas económicas, y el papel de los parlamentos regionales<sup>192</sup>, entre otras. Potencialmente son 74 las regiones legislativas pertenecientes a 8 Estados miembros de la UE. Su génesis se remonta a las reuniones — promovidas inicialmente por Flandes — habidas en Barcelona (2000), Bruselas (mayo de 2001) — formalmente la I Conferencia REG LEG —<sup>193</sup> y Lieja (noviembre de 2001). Anualmente se celebra la Conferencia de Presidentes de Regiones con Competencias Legislativas que han tenido lugar en Florencia (2002), Salzburgo (2003) y Edimburgo (2004)<sup>194</sup>, estando prevista la VI Conferencia en Munich (2005).

<sup>190</sup> Por ejemplo, de los länder alemanes solo permanecen en la ARE Baden-Württemberg y Niedersachsen (Baja Sajonia), mientras que Rumania cuenta con 33 entidades.

<sup>191</sup> Valora Jeffery que las regiones REG LEG «Quieren ver regularidad y predecibilidad en sus relaciones con las instituciones europeas y desean levantar barreras que frenen la erosión de autonomía interior por parte del nivel europeo. Para estas la agenda de gobernanza es, en parte, una amenaza; dificulta el trazo y la defensa de la línea divisoria entre las esferas regionales, estatales y europeas». Vid.: JEFFERY, Charlie, ponencia «La gobernanza y el futuro de Europa: perspectivas para gobiernos infraestatales», Jornadas «La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales», Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 17 de febrero de 2005, 8 p. (mimeo).

<sup>192</sup> Paralelamente a la REG LEG se desempeña en el campo parlamentario la *Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones Europeas* (CALRE) a la que pertenecen los parlamentos de las CCAA del Estado español, regiones y comunidades belgas, länder alemanes, länder austriacos, regiones italianas, Escocia, Gales e Irlanda del Norte por el Reino Unido, el parlamento de las Islas Aland ubicadas en Finlandia, y las asambleas regionales de las portuguesas Islas Azores y Madeira. Aparte, hay un foro de las comisiones de asuntos europeos y relaciones internacionales de los parlamentos regionales: *Network of Regional Parliamentary European Committees* (NORPEC).

<sup>193</sup> «Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Escocia, Flandes y Valonia sobre el refuerzo del papel de las regiones constitucionales en la Unión Europea».

<sup>194</sup> A la V Conferencia REG LEG (Edimburgo, Escocia), asistieron los Presidentes (o sus representantes) de Escocia, Flandes, Aland, Abruzzo, Azores, Andalucía, Aragón, Asturias, Baden-Württemberg, Baviera, Bruselas-Capital, Burgenland, Calabria, Cataluña, Comunidad Germanoparlante, Emilia Romana, País Vasco, Extremadura, Galicia, Carintia, Lombardía, Madeira, Baja Austria, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Piamonte, Puglia, Sajonia, Salzburgo, Sicilia, Turingia, Tirol, Toscana, Trentino del Sur-Tirol, Umbría, Valle de Aosta, Gales, Valonia y Viena.

### 3.4.5. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Una de las formas que adopta la concertación en aquellos casos en que se efectúa entre territorios contiguos pertenecientes a dos o más Estados es la cooperación transfronteriza, consistente en superar las limitaciones y obstáculos que imponen las fronteras formales estatales<sup>195</sup>. Se trata de adaptar a las actuales situaciones jurídico-institucionales los históricos vínculos de vecindad (económicos, sociales, culturales...), en algunos casos entre comunidades y territorios de culturas y lenguas comunes que quedaron divididos en siglos pasados por efecto de complejos factores históricos y políticos<sup>196</sup>. Esta cooperación puede realizarse por los diferentes niveles de gobierno, estatal, regional y local, entre instituciones públicas y privadas, y con acciones en las que participan actores entremezclados de los citados. Es un fenómeno mundial, en algunos lugares con tradición (entre provincias canadienses y Estados de los EE UU de América, länder alemanes y provincias holandesas...) y que hoy se está extendiendo en todos los continentes. La UE la apoya con programas y dotaciones financieras (iniciativa INTERREG). Casi todos los GNCs de la UE de territorios fronterizos participan de esta actividad colaborando en ámbitos como la economía, comercio, turismo, infraestructuras, investigación, tecnología, cultura, educación, ordenación y planificación del territorio, etc. Empero, en la práctica se encuentran con dificultades debido a que parte de las actividades dependen de la firma de tratados interestatales específicos<sup>197</sup>.

Por sus participantes hay modalidades bilaterales (colaboración entre Extremadura y Alentejo, País Vasco y Aquitania), trilaterales (Eurorregión Cataluña, Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées) y multilaterales (Comunidad de Trabajo de los Pirineos)<sup>198</sup>. Las fórmulas institucionales, administrativas y jurídicas son di-

<sup>195</sup> La cooperación transfronteriza es «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin» (art. 3 del Convenio-Marco de Cooperación Transfronteriza de 21 de mayo de 1980 del Consejo de Europa).

<sup>196</sup> S. Pestchen señala que «una frontera, más que una división natural, es un producto de la voluntad de los hombres. Que los Pirineos no son una frontera natural lo demuestra el hecho de que tanto al norte como al sur de la cordillera se formó un área lingüística vasca y otra catalana (...). Lo que en realidad hizo de los Pirineos una frontera fue la voluntad política de los Estados francés y español. A partir de entonces la cordillera se hizo impermeable (...). En la actualidad, sin embargo, debido al aumento de los intercambios y de los flujos, la frontera va perdiendo contenido», *Vid.*: PESTCHEN, S., *La Europa de las Regiones*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>197</sup> Convención del Benelux (firmada en 1986); Tratado entre Alemania y Países Bajos (1991); Acuerdos de Viena y Roma entre Italia y Austria (1993); Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y Suiza (1996); Tratado de Bayona entre Francia y España (1995); y Tratado entre España y Portugal (2002).

<sup>198</sup> La CTP está formada por 4 comunidades autónomas del Estado español —Euskadi, Navarra, Aragón y Cataluña—, 3 regiones del Estado francés —Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon— y un Estado —Andorra—. En la reunión en La Seu d'Urgell (Cataluña) se decidió preparar la firma de un Convenio Interadministrativo, suscrito en 2005 para un periodo de diez años renovables, para crear un Consorcio —entidad asociativa con personalidad jurídica de carácter público—, acorde al Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre entidades terri-

versas<sup>199</sup>, si bien generalizando destacan dos sistemas. Por un lado, la *euroregio*, casos de Rhein-Waal, Maas-Rhein, Rhein-Maas-Nord, Ems-Dollart, Scheldemonde, Saar-Lor-Lux, Tirol, Nestos-Mesta, Bayersicher Wald-Böhmerwald, Sonderjylland-Slesvig, Nordkalotten, Mittnorden Komitee, Baltic Euroregio y las más recientes Pirenaico-Mediterránea, entre otras muchas. Por otro, la *comunidad de trabajo*, como son las regiones de los Alpes Centrales (ARGE-ALP), Alpes Orientales o Adriáticos (ALPE-ADRIA), Alpes Occidentales (COTRAO), Jura, Galicia-Norte de Portugal, Países del Danubio (ARGE DONAULÄNDER), también de un largo listado. En ellas intervienen GNCs, y a veces otras administraciones, de dos o más Estados.

#### 3.4.6. PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Las vías de participación de los GNCs en las estructuras de la UE son: presencia en el Comité de las Regiones; nombramiento de expertos en los Comités Consultivos de la Comisión Europea —opción de escaso peso político<sup>200</sup>; oficinas en Bruselas —ya tratadas en anteriores páginas—; mecanismos internos de concertación en la formación de la voluntad comunitaria estatal; y acceso al Consejo de Ministros de la UE. Los más interesados en tales vías a fin de lograr una intervención real son los de los territorios con capacidades legislativas. Argumentan que, dado que el proceso de la integración conlleva la cesión de competencias de los Estados a la UE, se ha generado el problema consistente en que parte de esos trasposos en Estados compuestos afectan a materias de titularidad regional, produciéndose una pérdida o «vaciamiento» de poderes por los GNCs. Insisten en que se articulen mecanismos compensatorios que garanticen su presencia en las instituciones europeas y fórmulas de participación en la elaboración de las normas y decisiones comunitarias. Las respuestas a estas demandas, que dependen más de los Gobiernos Centrales que de las instituciones de la UE, varían por países.

Respecto al Comité de las Regiones (CdR), en funcionamiento desde 1994 de acuerdo al Tratado de la UE (Maastricht), es un órgano que levantó expectativas pero que hoy no satisface de forma plena a los GNCs con poderes legislativos ya que su función es consultiva (elaboración de dictámenes) y su composición es mixta (regiones y entidades locales). Ya he comentado cómo desde el 2000 a causa de esta situación, entre otras razones, se creó la Conferencia de Regiones con Competencias Legislativas al margen, o si se prefiere en paralelo, a la UE. No obstante tales insuficiencias, los GNCs más fuertes continúan participando en el CdR, a la

---

toriales. La medida pretende superar los obstáculos legales que limitan la gestión de recursos y presupuesto propios.

<sup>199</sup> Vid. el informe «Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza», elaborado por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), 1999, 91 p.

<sup>200</sup> Algunos Gobiernos Centrales, como el español, aceptan que parte de los expertos en varias materias (energía, medio ambiente, desarrollo rural, salud, redes transeuropeas...) que asesoran a la Comisión Europea en la fase de preparación de las normas comunitarias sean designados por los GNCs. Ello tiene un interés técnico pero es de escaso peso político.

vez que siguen solicitando cambios en este órgano e, incluso, una elevación de su status en la estructura institucional comunitaria.

Algunos Estados tienen establecidos sistemas internos de concertación comunitaria tanto multilaterales (Gobierno Central con el conjunto de GNCs) como, en ciertos casos, bilaterales (Gobierno Central con un GNC), ya sea por disposición constitucional y/o por normativa al efecto. Se trata, principalmente, de intercambiar información, debatir y decidir posiciones cuando los intereses y competencias de los GNCs puedan verse afectadas por decisiones adoptadas en la UE<sup>201</sup>.

Sin duda, la vía más importante es la posibilidad de participar o influir en el Consejo de Ministros de la UE dado que esta es una institución clave en el proceso comunitario de toma de decisiones, entre otras atribuciones. Desde la entrada en vigor del Tratado de la UE (Maastricht), noviembre de 1993, los representantes que acuden por cada Estado no tienen que ser obligatoriamente ministros de los Gobiernos centrales, ya que quedó establecido que basta con que los ostenten «rango ministerial» y estén facultados para comprometer al Estado miembro, siendo éste quien otorga dicho rango. Esta novedad supuso que en la representación estatal se puedan incluir miembros de los GNCs, bien acompañando al ministro del gobierno central o, incluso, si así se decide que sea un ministro o consejero regional quien encabece la representación. La utilización o no de este sistema y, en caso positivo, los detalles de su materialización, es una decisión interna que corresponde decidir en cada país. Son contados los Estados que, según diversos mecanismos, utilizan el sistema: Alemania (su representación siempre es presidida por la Federación), Austria (en la práctica la participación de un ministro de un land acontece en pocas ocasiones), Bélgica, Reino Unido (un ministro escocés o norirlandés o un secretario galés pueden formar parte de la representación si lo estima oportuno el primer ministro británico), Portugal (solo en casos puntuales previstos para Madeira y Azores) y España (desde finales de 2004)<sup>202</sup>. El

---

<sup>201</sup> Por ejemplo, en Alemania el Gobierno federal está obligado a considerar la postura de los län-der decidida en el Bundesrat, además de contarse con otros cauces de intercambio como la Conferencia Permanente de los Ministros de Asuntos Europeos de los Länder. En Bélgica el Gobierno federal se coordina con las regiones y comunidades a través de la Dirección para Asuntos Europeos del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, añadiéndose la presencia de delegados y funcionarios de regiones y comunidades en la Representación Permanente de Bélgica ante la UE. En el Reino Unido, tras la devolución de poderes, se suscribieron varios acuerdos que, entre otros extremos, establecen un Comité Conjunto de Ministros consultivo para temas europeos (*Joint Ministerial Committee — JMC(E)-*) entre el Gobierno central (que suma la representación de Inglaterra) y los de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En España en el plano conjunto está la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y las Conferencias Sectoriales; y para tratar cuestiones singulares de algunas autonomías — hacienda en el caso vasco, fiscalidad en el canario— se crearon Comisiones Bilaterales Administración del Estado-Administración Autonómica.

<sup>202</sup> En España la fórmula fue rechazada por los Gobiernos centrales durante una década. Tras el cambio de gobierno (abril de 2004), el presidente José Luis Rodríguez Zapatero se mostró dispuesto a adoptarla. En la reunión de la CARCE del 9 de diciembre de 2004 hubo dos acuerdos: sobre la participación autonómica en algunos Consejos de Ministros de la UE; y sobre la modificación de la composición de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Española en Bruselas. Respecto al primero, cabe incorporar a la delegación española en las reuniones de algunas formacio-

modelo más avanzado que posibilita una presencia habitual de GNCs es el de Bélgica tras un acuerdo de 1994 relativo a la representación ante el Consejo. Según 4 categorías basadas en la agenda de temas del Consejo y su equivalencia con las competencias de las entidades federadas, la representación es: federal exclusiva; federal con un asesor de las entidades federadas; de las entidades federadas con un asesor federal; y exclusiva de las entidades federadas. Esto explica que en numerosas ocasiones la representación de Bélgica la ostente una de las entidades federadas según un calendario de rotación<sup>203</sup>.

Todas estas vías de participación de los GNCs en la UE son objeto de distintas valoraciones tanto académicas como políticas, desde las que consideran aquellas básicamente satisfactorias, a las que entienden que hay aspectos positivos pero también problemas y deficiencias, hasta las que hacen una lectura cuyo balance no es favorable para los GNCs, especialmente de las regiones fuertes. Coincido con Klaus-Jürgen Nagel en su opinión relativa a que el Estado sigue siendo el interlocutor privilegiado<sup>204</sup>; y con la perspectiva de Ricard Ramón en cuanto a que en el futuro la UE deberá buscar fórmulas creativas que replanteen el marco de relaciones entre los niveles de gobierno<sup>205</sup>.

---

nes del Consejo a un miembro (con rango de consejero de un Gobierno autonómico) que representa a las CCAA en los asuntos que incidan en sus competencias. Es miembro de pleno derecho de la delegación española y se desempeña en nombre del conjunto de CCAA. La participación se limita a 4 de las formaciones del Consejo: empleo, política social, sanidad y consumo (incluido turismo); agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura. La elección del representante autonómico se efectúa en cada una de las Conferencias Sectoriales que se corresponden con los ámbitos de las formaciones del Consejo, siguiendo un sistema de alternancia.

<sup>203</sup> Vid.: EVENS, Freddy, «Flandes y la Presidencia Europea», en: AA.VV., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, op. cit., pp. 77-110. Durante la Presidencia belga de la UE (2º semestre de 2001), en numerosas ocasiones la presidencia de Consejos sectoriales fue encabezada por alguno de los representantes de Flandes, Valonia y Bruselas-Capital. Tomando un ejemplo, Flandes asumió la presidencia de los consejos de turismo, educación y juventud; además de representar a Bélgica en los de cultura, medio ambiente, energía, empleo y asuntos sociales.

<sup>204</sup> Ya que «Son los gobiernos los que deciden sobre el acceso de las regiones a los instrumentos que Europa les ofrece. Son ellos los que, ante el Tribunal de Justicia, tienen la responsabilidad de aplicar las normativas europeas; los que pueden autorizar o no la participación en los Consejos de Ministros, donde también pueden o no permitir que un representante del nivel regional emita los votos que pertenecen al Estado miembro. Y también son ellos los que deciden quien representa a los niveles subestatales en el Comité de las Regiones». Vid.: NAGEL, Klaus-Jürgen, «La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado», en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., pp. 245-284.

<sup>205</sup> «A pesar del triunfo de los planteamientos estatocéntricos, el modelo no tiene el futuro asegurado, siempre y cuando determinados entes subnacionales de fuerte identidad y amplias competencias no tengan garantizados unos accesos estables y autónomos a las instituciones de la Unión. En una Europa repleta de pequeños Estados, aumentará la visibilidad de determinados entes subnacionales y será cada vez más difícil legitimar ante muchos ciudadanos un sistema político vertebrado exclusivamente a partir de los Estados. La futura Unión tendrá que buscar nuevas fórmulas de gobernanza, mucho más creativas que las actuales, que replanteen el marco de relaciones entre ésta y las regiones». Vid.: RAMON, Ricard, «El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel», en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit., pp. 285-325.

### 3.4.7. PRESENCIA DE GNCs EUROPEOS EN REDES MUNDIALES

Un hecho de trascendencia para el futuro de la presencia de los GNCs en las relaciones internacionales es la creación en los últimos años de organizaciones que posibilitan la colaboración entre GNCs de distintas partes del mundo. Ello demuestra que en otros contextos —más allá del europeo, norteamericano y australiano— se incrementa la proyección internacional de GNCs latinoamericanos, africanos y asiáticos; y que la interconexión a escala mundial es factible ofreciendo enormes potencialidades tanto sectorialmente (intercambios medioambientales, nuevas tecnologías, experiencias descentralizadoras...) como en un plano político (participación conjunta en asuntos incluidos en las agendas internacionales). Una parte de estas iniciativas han nacido en el contexto de encuentros mundiales (Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, Foro Social Mundial, Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información...) en los que los GNCs, junto o paralelamente a otros actores (Estados, Organizaciones Internacionales, ONGs...), han logrado una cierta presencia. Señalaré algunas de estas nuevas organizaciones.

*La Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible nrg4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development)* fue fundada en el 2002 durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) al suscribirse la «Declaración de Gauteng» por 23 GNCs. Actualmente se compone de unos 50 GNCs de los cinco continentes que colaboran en materias vinculadas a las políticas medioambientales y de desarrollo sostenible a través de actividades conjuntas y la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales. En marzo de 2005 se celebró la V Conferencia y la I Asamblea General en la Región Norte de Sumatra (Indonesia)<sup>206</sup>.

*La Red Mundial de Regiones para la Sociedad de la Información*, conocida por *IT4ALL* («Tecnologías de la Información para todos»), fue fundada en 2003. Es una red de gestión descentralizada dirigida a la participación de los GNCs y otras entidades locales en las actividades de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información organizada por las Naciones Unidas<sup>207</sup>. Está coordinada desde el Centro CIFAL-Bilbao, establecido por un acuerdo con el Programa Centro Internacional de Formación de Agentes Locales patrocinado por el Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR). A través de esta red los GNCs miembros estuvieron presentes en la primera fase de la Cumbre Mundial para la

<sup>206</sup> Forman parte de la Red nrg4SD un conjunto de GNCs muy activos en sus relaciones internacionales como País Vasco y Western Cape (Sudáfrica) —ambos ostentan la co-presidencia—, Flandes, Valonia, Toscana, Cataluña, Gales, Renania del Norte-Westfalia, Isla de Reunión, Western Australia, Victoria, Australian Capital Territory, Sao Paulo, Santa Fe, Chaco, Java Occidental, Kaunas (Lituania), Tulcea (Rumania), etc., así como las asociaciones ARE, CRPM, Asociación Brasileña de Entidades Medioambientales Estatales (ABEMA) y Northern Forum (organización que a su vez agrupa a GNCs como Alberta, Alaska, Hokkaido, Heilongjiang, etc.).

<sup>207</sup> Compuesta por GNCs (Valencia, Cataluña, País Vasco, Baleares, Carintia, Dakar, Saint Louis, Madeira, Riga, Toscana, Poitou-Charentes, Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, Greater Manchester County, Madeira..., en total son 27), municipios (Sao Paulo, Shangai, Quito, Katmandú, Lusaka...), asociaciones de regiones y entidades locales y ONGs.

Sociedad de la Información (Ginebra, diciembre de 2003) y estarán en la segunda fase (Túnez, noviembre de 2005). Para preparar ésta última se celebrará en noviembre de 2005 en Bilbao la II Cumbre de Ciudades y de Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información, en la que se aprobará una Declaración y un Plan de Acción 2005-15 en torno a objetivos y medidas para propiciar una sociedad de la información justa y que posibilite mayores opciones de desarrollo. La red se estructura en nodos y conferencias regionales para las áreas de Europa, África, Sudamérica-Caribe y Asia-Pacífico<sup>208</sup>.

Hay otras iniciativas con redes en las que se sigue un modelo basado en GNCs muy elegidos y con planes concretos, en detrimento del número de socios. Un ejemplo es la plataforma dedicada a proyectos medioambientales que vincula desde 2002 a los länder de Baviera y Alta Austria con tres GNCs de otros continentes: Québec, Shandong (China) y Wester Cape (Sudáfrica)<sup>209</sup>.

#### 3.4.8. PRESENCIA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES

Aunque sea una opción todavía muy reducida, algunos GNCs han logrado superar las reticencias de los Gobiernos Centrales para tener algún tipo de presencia en las Organizaciones Internacionales conformadas básicamente por Estados. Así, en Europa, son las regiones y comunidades del Estado belga las que están representadas en numerosas agencias especializadas de las Naciones Unidas —UNESCO, ONUDI, FAO...— y en otras como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Organización Internacional de la Francofonía (OIF). Tomando como ejemplo la OIF, actualmente (tras la X Cumbre de Ouagadougou, noviembre de 2004) está compuesta por 49 Estados y gobiernos miembros, 4 asociados y 10 observadores. Entre los 49 miembros de pleno derecho contabilizamos 3 que no son Estados: la Comunidad Francófona belga (que trabaja internacionalmente en conjunción con la región de Valonia), Québec y Nueva Brunswick. Están representados en la estructura de la OIF al margen de las delegaciones de Bélgica y Canadá<sup>210</sup>. Otro ejemplo es el Consejo Nórdico, organización internacional creada en 1952 para la cooperación de los gobiernos y parlamentos de sus miembros, en el que, además de Dina-

---

<sup>208</sup> Vinculado a la Red IT4ALL ha sido formalizado a principios de 2005 el *Fondo de Solidaridad Digital* (FSD), con sede en Ginebra, cuyo fin es facilitar el acceso a la población de los países menos desarrollados a las nuevas tecnologías de la información. Se potencian proyectos para tratar de reducir la «brecha digital», ya sea en infraestructuras como en contenidos. En el FSD, propuesto por Senegal, participan con aportaciones financieras Gobiernos Centrales, instituciones públicas estatales, GNCs, administraciones locales y entidades del sector privado y sociedad civil.

<sup>209</sup> «Déclaration commune des régions partenaires Bavière, Haute-Autriche, Québec, Shandong, Cap Occidental, en faveur du développement durable», Munich, 14 de mayo de 2002. En los proyectos han sido incorporadas empresas y otras entidades como Siemens, Hydro-Québec, Südchemie AG, Phostec Lithium, Institut Neurologique de Montréal, Bayern Innovativ, etc. ([www.mri.gouv.qc.ca/es/ministere/documentation/textes/declaration\\_commune.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/es/ministere/documentation/textes/declaration_commune.asp)).

<sup>210</sup> Información obtenida en: [www.francophonie.org/francophonie/presentation](http://www.francophonie.org/francophonie/presentation).

marca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia, ostentan representación las Islas Aland y los territorios autónomos de las Islas Faroe y Groenlandia.

### 3.4.9. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>211</sup>, por la que se realizan transferencias financieras empleadas en ayudas directas para el desarrollo económico y social desde los Países del Norte hacia los Países del Sur, intervienen todos los niveles de las administraciones públicas. Regiones y municipios se han incorporado a esta actividad detrayendo fondos de sus presupuestos anuales y configurando la «cooperación al desarrollo descentralizada»<sup>212</sup>. Si bien la cooperación de los GNCs presenta puntos débiles (pequeño volumen de fondos fragmentado en muchos proyectos, escasez de medios, dispersión geográfica...), también reúne ventajas (criterios de adjudicación y distribución no condicionados por las políticas exteriores estatales, mayor control sobre los fondos, disposición a la cofinanciación entre entidades diversas, facilidades para la participación ciudadana, mayor sensibilidad por los procesos de descentralización en el Sur...).

La mayoría de GNCs belgas, alemanes, españoles, italianos, franceses, etc., como Valonia, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Valle de Aosta, Lombardía, Renania-Palatinado, País Vasco, Navarra, Valencia, Andalucía, Flandes<sup>213</sup>, etc., realizan cooperación al desarrollo y acciones de ayuda humanitaria. Además de los programas básicos, consistentes en respaldar proyectos canalizados principalmente a través de las ONGs según diversas normativas, cuentan con otros programas complementarios (actividades de sensibilización, formación de cooperantes profesionales y voluntarios, becas para prácticas de cooperantes voluntarios en colaboración con organismos internacionales de las Naciones Unidas,

---

<sup>211</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la AOD como «los flujos que las agencias oficiales, incluidos los *gobiernos* estatales y *locales*, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales» (las cursivas son mías).

<sup>212</sup> Hay dos conceptos: el amplio «utilizado por la Comisión Europea y hace referencia a un enfoque de la cooperación, horizontal y participativo, protagonizado por una amplia variedad de actores vinculados a las sociedades civiles del Norte y del Sur: municipalidades, ONG, cámaras de comercio, centros de investigación, universidades, grupos de base, cooperativas, etc.»; y el restringido — usado en España —, «la cooperación internacional que llevan a cabo los entes públicos territoriales: Comunidades Autónomas, diputaciones y municipios». *Vid.*: GÓMEZ, Manuel y SANAHUJA, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL, 1999 (2ª ed.), pp. 207-208.

<sup>213</sup> Tomando como ejemplo el Gobierno de Flandes éste canaliza su cooperación a través del *Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand* (VVOB, asociación flamenco para la cooperación al desarrollo y la asistencia técnica), colaborando con ONGs, administraciones locales, universidades, etc. Cofinancia proyectos con organizaciones internacionales y otros socios. Geográficamente se materializan en diversos países siendo la línea prioritaria su concentración en Marruecos, Mozambique y Sudáfrica. Para más detalles las web del Gobierno flamenco ([www.flanders.be](http://www.flanders.be)), VVOB ([www.vvob.be](http://www.vvob.be)) y el informe 2004 sobre cooperación (*VVOB Jaarverslag 2004*, 127 p.).



etc.). Para ordenar estas actividades se han aprobado leyes y normativas específicas, que varían de un lugar a otro<sup>214</sup>. Algunos GNCs intercambian bilateral o multilateralmente experiencias acerca de esta actividad<sup>215</sup>.

#### 3.4.10. ATENCIÓN A LAS COMUNIDADES EN EL EXTERIOR (DIÁSPORA)

Históricamente Europa ha sido un continente del que han partido flujos emigratorios hacia otros continentes por diversas causas (sobre todo socioeconómicas, entre otras como la colonización de territorios, órdenes religiosas...). Ello ha dado lugar a que sectores de tales poblaciones trasladadas y sus descendientes se agruparan en los lugares de destino y mantuvieran contactos con sus puntos de origen. Sabida es la importancia de las llamadas diásporas (irlandesa, italiana, polaca...). En algunos casos las comunidades se han organizado por procedencia estatal y en otros ha predominado la articulación de asociaciones de carácter regional, ya sea por sentimientos regionalistas o por identidades de naciones históricas con un claro componente cultural y político más allá de las funciones sociales y asistenciales de tales entidades. Son fenómenos complejos y con matices, pero lo que interesa resaltar es un hecho: que muchos GNCs prestan atención tanto a sus ciudadanos trasladados temporalmente a otros países (por trabajo, estudios...); como a los miembros de las colectividades mencionadas (tengan o no la nacionalidad de origen o la doble nacionalidad, y sean de primera o más generaciones). Para ello han articulado programas, leyes y normativas, acciones, planes de ayudas individuales y colectivas, etc., que conforman una política pública habitualmente contemplada como una línea más de su presencia internacional. Además, sectores de estas diásporas están bien integrados en los países de acogida ocupando posiciones políticas, económicas y sociales influyentes, por lo que son una inestimable ayuda para los GNCs a la hora de establecer contactos de todo tipo en esos lugares. Las comunidades autónomas del Estado español, regiones italianas y francesas y las entidades federadas del Estado belga, quizás sean las más destacadas en este terreno. Comentaré un par de ejemplos.

Galicia es uno de los casos paradigmáticos dada la importancia cuantitativa de su emigración tanto histórica como presente. Se estima en 1.300.000 los gallegos y descendientes establecidos fuera de Galicia, de los cuáles 305.218 son «residentes

---

<sup>214</sup> En el caso de las Comunidades Autónomas varias disponen de leyes específicas de cooperación para el desarrollo: Madrid (Ley 13/1999), Cataluña (Ley 26/2001), La Rioja (Ley 4/2002), Castilla-La Mancha (Ley 3/2003) y Galicia (Ley 3/2003), estando en fase de trámite la del País Vasco que, previsiblemente, será adoptada en 2006. Sobre normativa autonómica en esta materia, además de las páginas de cada comunidad, en el sitio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI): [www.aeci.es/4-Legislacion/normas\\_ca.htm](http://www.aeci.es/4-Legislacion/normas_ca.htm).

<sup>215</sup> Es el caso del *Foro de Gobiernos Regionales Solidarios* (FGRS) fundado durante el III Foro Social Mundial de Porto Alegre (Brasil) en 2003. Pretende propiciar un espacio de intercambio de experiencias, metodologías y formas de participación que impulsen transformaciones para lograr un mundo más justo; y potenciar mecanismos solidarios entre GNCs del Norte y de los países empobrecidos. Son miembros Cataluña, País Vasco, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Asturias, Gauteng (Sudáfrica) y los Estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul y Piauri (Brasil).

ausentes» inscritos en el censo electoral y con derecho a voto por correo en los comicios<sup>216</sup>. Lo más relevante es que están organizados alrededor de 500 centros, casas y asociaciones gallegas en 28 países, de ellos 17 americanos (destacando las 64 entidades ubicadas en Argentina) y 9 europeos (incluyendo los centros en el Estado español), más Australia y Kenia<sup>217</sup>. Para atender a las colectividades y centros gallegos la *Xunta* tiene en su organigrama una *Secretaría Xeral de Emigración* adscrita a la Presidencia. Se dispone de la «Ley sobre reconocimiento de la Galleguidad» (aprobada por el Parlamento gallego en 1983); Registro de Comunidades Gallegas (en el que las asociaciones son inscritas tras su reconocimiento por el Gobierno); Consejo de Comunidades Gallegas (foro de intercambio de la administración, centros y entidades como la *Real Academia Galega* y el *Consello de Cultura Galega*); programas asistenciales individuales (para el retorno, situaciones de extrema necesidad, personas mayores...); programas de ayudas financieras para las asociaciones (infraestructuras y mantenimiento de locales, gastos de funcionamiento, financiación de programas y actividades, planes específicos para la juventud...); y otros medios (Red gallega de atención al emigrante, *Fundación Galicia Emigración*...).

La *Giunta regionale* de Sicilia cuenta entre sus departamentos gubernamentales con uno que agrupa áreas de carácter social en el que se incluye la atención a la emigración. Las *associazioni siciliane* en el mundo son un total de 240 repartidas por 17 países (Argentina — con 42 entidades —, EE UU, Alemania, Suiza, Sudáfrica, Brasil, Uruguay, Etiopía...). La Junta planifica programas de ayudas tanto individuales como colectivas<sup>218</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

Estamos en una sociedad global caracterizada por, entre otros rasgos, la mundialización, transnacionalización e inmediatez de sus relaciones; apreciándose un conjunto de nuevas realidades internacionales entre las que se cuentan el debilitamiento de la centralidad del Estado, la desaparición de la distinción entre el mundo interno estatal y el mundo internacional y el incremento de los actores. Acorde con ello, hay que concebir unas relaciones internacionales que reflejen un mundo, al menos parcialmente, nuevo.

Entre la gama de los protagonistas están ya afianzados la categoría de los *Actores Gubernamentales No Centrales* (AGNC), de los que forman parte los *Go-*

<sup>216</sup> El censo electoral de Galicia (a fecha de junio de 2005) se componía de 2.616.956 personas, de las cuáles 305.218 figuran en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA), es decir representan nada menos que el 11.6% del censo total. Se localizan el 70.8% en América, 28.4% en Europa y 0.7% en otros continentes. Por países destaca Argentina con 100.857 censados razón por la que se le denomina la «quinta provincia». En las elecciones al Parlamento Gallego celebradas el 19 de junio de 2005, de los 305.218 censados en el extranjero utilizaron su derecho a voto 102.729 personas (<http://galiciaabierta.xunta.es/conselleria/>).

<sup>217</sup> Algunos de los centros presentan altas cifras de socios y socias, como la Casa de Galicia en Montevideo (92.000) y el Centro Gallego de Buenos Aires (70.000).

<sup>218</sup> Información en: [www.regione.sicilia.it/lavoro/uffici/emigimm/](http://www.regione.sicilia.it/lavoro/uffici/emigimm/).

*biernos No Centrales* (GNCs). De los mismos cabe subrayar, para su correcta y consecuente comprensión, su naturaleza de gobiernos con determinadas capacidades, poderes y competencias (por ello, *gubernamentales*); y su ubicación político-institucional de administraciones medias distintas de la administración central del Estado (es decir, *no centrales*). Los GNCs no sólo se relacionan entre sí, sino que mantienen vínculos cruzados bilaterales o multilaterales con los restantes actores pertenecientes a todas las categorías.

La emergencia de los GNCs y su actividad internacional no es un fenómeno exclusivamente europeo u occidental, ni tampoco de índole coyuntural. Es un proceso que se está extendiendo, es de alcance mundial y presenta una evidente proyección de futuro.

Debido a la amplia y heterogénea diversidad existente de GNCs en cuanto a características, capacidades, competencias formales, grados de actividad internacional, etc., nos encontramos académica y políticamente con una terminología y conceptos variados, discutibles y discutidos, tanto para la denominación del «actor» (regiones, colectividades territoriales, entidades subestatales, mesogobiernos, gobierno no centrales...), como para referirse a la «actividad» y «función» desarrollada (relaciones exteriores, acción exterior, paradiplomacia, relaciones transfederadas...). No obstante dicho problema, ello no debe desdibujar lo fundamental: que existen GNCs (o como se prefiera llamarlos) que a través de la acción exterior (o como también se prefiera llamarla) están presentes en el escenario internacional.

Las motivaciones por la que los GNCs participan en las relaciones internacionales son diversas y combinadas (razones generadas en el interior de los Estados, ya sea en el conjunto del mismo o en cada territorio componente, y razones de origen externo, derivadas de los efectos que la globalización, interdependencia y otros procesos provocan en el interior de las estructuras estatales). En suma son causas de índole económico, político-institucional y cultural, además de que la gestión de las competencias asignadas conlleva una necesaria proyección internacional.

El grado de participación internacional de los GNCs varía notablemente, dependiendo de sus características estructurales y recursos, a lo que se añade con un peso clave la menor o mayor voluntad política de intervención internacional. El resultado es la puesta en marcha de los correspondientes medios y la materialización de una completa gama de actividades. En todo caso, algo básico es que los GNCs realmente comprometidos en el campo internacional presentan un esquema más sólido de metas y objetivos, alcance de la involucración, recursos, niveles de participación y estrategia internacional, que otros GNCs cuya participación es menor.

