

LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS ENTIDADES POLITICAS SUBESTATALES

Por CATERINA GARCIA SEGURA

SUMARIO

- I. DEFINICIÓN Y PRESENCIA EXTERIOR DE LAS ENTIDADES POLÍTICAS SUBESTATALES.—
II. CAUSAS Y OBJETIVOS DE LA CRECIENTE IMPLICACIÓN DE LAS ENTIDADES POLÍTICAS SUBESTATALES EN LA ESPERA INTERNACIONAL: 1. *Causas de origen externo*. 2. *Causas de origen interno*.—III. CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES: 1. *Condiciones*. 2. *Naturaleza*.—IV. TIPOLOGÍA DE ACTIVIDADES EXTERIORES DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES: 1. *Nivel de implicación en el sistema internacional*. 2. *Nivel de institucionalización*. 3. *Relación con la actividad exterior del Gobierno central*. 4. *Criterio geopolítico*.—V. ACTITUD DE LOS GOBIERNOS CENTRALES ANTE LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE SUS UNIDADES SUBESTATALES.—VI. CONCLUSIONES.

El progresivo grado de internacionalización de la vida política y el proceso de globalización económica han convertido en habituales las actuaciones de las comunidades autónomas con una dimensión internacional. Son numerosas las actividades llevadas a cabo por los entes autonómicos que exigen, para la plena consecución de sus objetivos, contactos que van más allá de las fronteras estatales. De manera paulatina lo que en principio fueron hechos aislados, habitualmente envueltos en la polémica, han pasado a formar parte de la vida política del país. Paralelamente han dejado de ser exclusivos de determinadas comunidades autónomas para extenderse, en diferentes modalidades e intensidades, a prácticamente todo el espectro autonómico español.

La gama de actividades autonómicas con dimensión internacional es muy amplia y con niveles de formalización muy diferentes. Incluye desde los viajes de las autoridades autonómicas al exterior hasta la recepción de autoridades extranjeras pasando por toda la variedad de actuaciones de promoción industrial, turística y comercial, de difusión cultural y lingüística, de colaboración funcional transfronteriza, de participación en asociaciones y foros internacionales de regiones, de contactos informales entre líderes regionales o entre técnicos, etc.

El comportamiento de las comunidades autónomas españolas no es extraordinario en el sistema internacional contemporáneo. Al contrario, se aproxima cada vez más al de otras entidades políticas subestatales. Específicamente al de aquéllas del ámbito de la OCDE. Más recientemente el fenómeno se está convirtiendo en recurrente incluso fuera de ese ámbito.

A nivel internacional, el número y la diversidad de actuaciones subestatales de proyección exterior en la última década permiten hablar de una tendencia consolidada. Consolidación que no siempre implica la eliminación total del carácter conflictivo de tales actuaciones.

El continente norteamericano, por razones histórico-políticas ha sido pionero en este terreno. En Europa el fenómeno ha sido más tardío pero no menos importante. En ambos casos, el futuro parece apuntar hacia el aumento de este tipo de actuaciones. La realidad de la Europa de las regiones se ha ido concretando y afirmando. Los primeros años de las Comunidades Europeas se caracterizaron por la ausencia total de referencias al hecho regional. En la actualidad se ha llegado a una situación en la que hay cabida institucional para la actuación exterior subestatal.

Por otra parte, esta realidad está siendo objeto de teorización. Las reflexiones teóricas se llevan a cabo desde diferentes disciplinas según los aspectos analizados (Ciencia Política, Derecho administrativo, Derecho internacional, Relaciones Internacionales...). En concreto, la Teoría de las Relaciones Internacionales ha enfocado el estudio de las actividades exteriores subestatales, mayoritariamente, desde la perspectiva de los actores internacionales. Son las reflexiones de la corriente de autores que se ha preocupado por captar lo que denominan el «fenómeno de las voces múltiples». Con esta expresión se refieren a la diversidad de actores que desde el interior de un mismo Estado acceden directa y autónomamente a la arena internacional como resultado de las nuevas dinámicas del sistema internacional.

Todos ellos parten de una ampliación del concepto clásico de actor internacional que, en base a criterios de tipo empírico-funcional, les permite incluir en dicha categoría a las entidades políticas subestatales.

El *slogan* representativo de estos estudios, «pensar globalmente y actuar localmente», resume sus dos ideas claves: la conciencia de la realidad global de los retos que plantea un mundo globalizado e interdependiente y la oportunidad de reaccionar ante ellos de manera local (en los niveles gubernamentales subestatales) a fin de conseguir una mayor eficacia y una mayor racionalización de los recursos.

Este trabajo se enmarcará en esta línea y procederá al análisis de esta realidad con el fin de contribuir a la sistematización de las aportaciones teóricas realizadas desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. Los primeros trabajos que, en Relaciones Internacionales, se han dedicado al fenómeno de la participación exterior subestatal se habían tenido que concentrar en el aspecto, podríamos decir, «revindicativo». Es decir, debían demostrar que dichas actuaciones no eran hechos aislados, que los nuevos actores eran capaces de llevar a cabo comportamientos relevantes en la escena internacional, que respondían a los retos planteados por la dinámica del sistema internacional contemporáneo y que no debían identificarse necesariamente

con voluntades secesionistas de las unidades subestatales. La resistencia a alterar el *status quo* teórico corría paralela a la resistencia política a admitir la penetración subestatal en la esfera internacional y marcaba la línea de los primeros estudios. Ahora, que ya puede darse por sentado el reconocimiento de la entidad del fenómeno, es posible proceder a su sistematización.

En primer lugar definiremos el tipo de actores a los que nos referiremos en este estudio. En segundo, procederemos al análisis de las diversas causas y objetivos de la proyección exterior subestatal. En tercer lugar examinaremos las características generales de la actividad exterior subestatal, es decir, las condiciones necesarias para su desarrollo y su naturaleza. En cuarto lugar, estableceremos la tipología de actuaciones exteriores subestatales. En quinto y último lugar, estudiaremos las reacciones y respuestas de los estados ante las actuaciones exteriores de sus unidades integrantes.

I. DEFINICION Y PRESENCIA EXTERIOR DE LAS ENTIDADES POLITICAS SUBESTATALES

En este trabajo nos limitaremos al análisis de la dimensión exterior de un tipo de entidades políticas subestatales, las regionales, llámense estados federados, provincias, regiones, cantones, *Länder* o comunidades autónomas.

Así pues, y a pesar de que algunas de las características de su actividad así como de las causas que la motivan serían aplicables a otros tipos de entidades políticas subestatales, como por ejemplo los municipios, éstas quedarán excluidas de nuestro estudio. El motivo de esta restricción es basar el análisis en aquellos comportamientos exteriores más consolidados.

El concepto de entidad política subestatal que utilizaremos hace referencia a tres características básicas de estos actores: 1) son territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son unidades constituyentes de un Estado compuesto (federación, confederación) o de un Estado unitario con una administración territorial diversificada (regiones italianas o belgas, comunidades autónomas españolas).

Hasta ahora, el hecho de pertenecer a esta categoría no se consideraba suficiente para llevar a cabo una actividad internacional. Se estimaba que las características enunciadas debían acompañarse de otras dos características o requisitos a fin de que estas entidades pudieran tener una cierta iniciativa internacional y una cierta capacidad para convertirse en actores (1): 4) debían formar parte de un Estado con un

(1) Utilizamos un concepto de actor internacional basado, entre otros, en los trabajos de KEOHANE Y NYE, MANSBACH, VÁSQUEZ, FERGUSON Y LAMPBERT Y DUCHACEK. Este concepto parte de un enfoque *funcional* que considera la actuación internacional de una entidad a partir de su *habilidad* de movilizar recursos para la consecución de objetivos y de su *capacidad* de ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional. Este concepto de actor introduce también los criterios de *relatividad* y de *tempora-*

considerable nivel democrático y de consolidación nacional, y 5) debían ser parte integrante de un Estado que hubiera alcanzado un elevado nivel de industrialización. Estas dos últimas condiciones, hasta hace muy poco incuestionadas, pronto lo serán a la luz de la creciente actividad exterior desarrollada, por ejemplo, por algunas regiones de estados que no encajan en las categorías de democráticos o de altamente industrializados.

La cuarta característica se incluía para explicar, por ejemplo, la situación, hoy ya histórica, de las *ex* repúblicas soviéticas de Ucrania y Bielorrusia. Ambas, por razones ligadas a los procesos negociadores del fin de la Segunda Guerra Mundial, gozaron del estatuto de miembros de las Naciones Unidas. A pesar de esta excepcional circunstancia legal, nunca hicieron uso de sus poderes exteriores. El caso de los contactos exteriores de las zonas económicas especiales de la República Popular China con Taiwán o Hong Kong sería un ejemplo que rebatiría la oportunidad de seguir manteniendo dicha condición. También servía, y sirve todavía, para explicar otros casos. Por ejemplo, el caso de la India ilustra las consecuencias de la carencia de un nivel mínimo de consolidación nacional a efectos de la actividad exterior de sus subunidades. Constitucionalmente la situación de los estados indios es muy similar a la de las provincias canadienses. No obstante el contexto nacional y regional de la India hace impensable la actividad exterior de los miembros de la federación india. La conflictiva situación a nivel social, los graves problemas étnicos, las fronteras poco firmes, etc., hacen que, por una parte, la proyección exterior no sea una prioridad subestatal y por otra, que el gobierno central no permita actuaciones exteriores autónomas (2).

Finalmente, y nos referimos aquí a la quinta característica, su nivel de desarrollo económico tampoco les permite los esfuerzos que, al menos en un primer momento, requiere la acción exterior subestatal.

A pesar de que se puede afirmar que el tipo de actuación observada en el presente trabajo está más generalizada en los países miembros de la OCDE y a ellos se limitará el estudio, queremos insistir en que es un tipo de conducta que comienza a hacerse extensiva a otras categorías de países (3).

lidad en la condición de actor así como el de la *diversidad*. Reemplaza el atributo jurídico de soberanía por el más funcional de *autonomía* y admite *diferentes grados de autonomía*. En definitiva sustituye la concepción estática del sistema internacional por una concepción que concede mayor importancia al *proceso*, a la *dinámica de las interacciones* que tienen lugar en el escenario internacional.

(2) Véase D. V. VERNEY y F. R. FRANQUEL: «India: has the trend towards federalism implication for the management of foreign policy? A comparative perspective», *International Journal*, vol. XLI, núm. 3, verano 1986, págs. 572-599.

(3) En este sentido el académico yugoslavo Vatroslav Vekarić citaba que, en 1990, la tercera parte de los intercambios entre la antigua Yugoslavia e Italia se llevaban a cabo entre las respectivas regiones fronterizas. Afirmaba también que son estas entidades locales las que están directamente sensibilizadas por las «necesidades auténticas» y que a menudo son las que disponen de los medios de acción más apropiados. Véase V. Vekarić: «Méditerranée: les relations est-ouest et les perspectives d'une coopération intraméditerranéenne plus efficace», en AA. VV.: *Méditerranée: intégration ou éclatement. Aspects culturels, économiques, juridiques et politiques*, Isprom-Publisud, Paris, 283 páginas (págs. 57-78).

En cuanto a la presencia exterior de las entidades políticas subestatales que nos ocupan la primera precisión que debe hacerse es que, a pesar de que, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, sea tratada a menudo como «novedosa» (4), la voluntad de actuación internacional no es reciente. Por ejemplo, Quebec, provincia canadiense que por su actuación pionera en este terreno ha merecido el título de «graduate school of microdiplomacy» (5), abrió su primera Agencia General en París en 1882, la segunda en Londres en 1908 y la tercera en Bruselas en 1915. Estas fueron las primeras manifestaciones de la que sería una continuada y consciente trayectoria exterior.

La «novedad» del fenómeno estriba en la amplitud que ha alcanzado y en su consolidación. Panayotis Soldatos (6) explica la esencia de lo que ha provocado que la actuación de las entidades subestatales sea calificada de «nuevo fenómeno»: en primer lugar, ha habido un cambio en términos cualitativos: estas unidades han ido desplegando sus propios canales de relaciones con el exterior, se han ido dotando de sus propios recursos financieros y han ido determinando sus propios objetivos exteriores; en segundo lugar, y en términos cuantitativos, la actividad exterior de estas entidades ha experimentado un crecimiento sin precedentes tanto en función del alcance (temas cubiertos y tipos de relaciones mantenidas), como del número de contactos establecidos.

Es precisamente esta consolidación de la actividad exterior subestatal como tal lo que justifica hablar de «fenómeno nuevo». Una vez afirmada y consolidada, según Soldatos, la actividad exterior tiene los elementos constitutivos de una política exterior estatal (7). Como tal tiene objetivos, estrategias, tácticas, en algunos casos instituciones, procesos de toma de decisiones, e instrumentos similares a los de aquella.

Por otra parte la solidez del fenómeno no sólo ha supuesto su reconocimiento sino que al alcanzar una cierta envergadura ha dejado de ser tratado como «conducta desviada» tal como lo fuera inicialmente. Los primeros trabajos que habían tratado los problemas de la conducta exterior de las entidades federadas la habían enfocado como desvíos respecto a las normas aceptadas y por tanto como conductas que requerían ser evitadas y corregidas. Ha sido el cambio de perspectiva lo que ha permitido otro enfoque. Según Hocking, los estados ya no son percibidos como entidades unitarias y una amplia variedad de actores es admitida por los académicos a la vez que la política exterior, tanto en su formulación como en su implementación aparece como una actividad progresivamente más compleja (8).

(4) Cabe relativizar la «novedad» puesto que las reflexiones teóricas del ámbito de las Relaciones Internacionales que primero se refirieron a ello, fueron publicadas hace ya más de diez años.

(5) DUCHACEK en MICHELMANN Y SOLDATOS (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press-Oxford, Oxford, pág. 27.

(6) P. SOLDATOS: «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en MICHELMANN Y SOLDATOS: *Op. cit.*, 1990, págs. 34 y sigs.

(7) SOLDATOS: *Op. cit.*, pág. 35. El profesor SOLDATOS, aunque siempre utiliza la expresión «política exterior», precisa que la literatura especializada se suele decantar por la de «relaciones exteriores» para referirse a la actividad exterior de las entidades políticas subestatales.

(8) B. HOCKING: «Regional governments and international affairs: foreign policy problem or deviating behavior?», *International Journal*, vol. XLI, núm. 3, verano 1986, págs. 477-506 (pág. 478).

II. CAUSAS Y OBJETIVOS DE LA CRECIENTE IMPLICACION DE LAS ENTIDADES POLITICAS SUBESTATALES EN LA ESFERA INTERNACIONAL

A continuación enumeraremos y analizaremos las diversas causas que mueven a las entidades subestatales a actuar autónomamente en el escenario internacional pero como consideración previa queremos remarcar el alto nivel de interrelación entre todas ellas. En este sentido creemos que muchas veces resulta difícil y casi artificial diferenciarlas ya que es el conjunto, o al menos la coincidencia de algunas de ellas, lo que incita a la acción exterior de las entidades políticas subestatales.

En este intento de sistematización hemos distinguido en primer lugar entre aquellas causas de origen exterior al Estado al que pertenecen estas entidades y las que se generan en su interior.

1. *Causas de origen externo*

Hay dos tipos de causas de origen exterior en la base de la actividad internacional de las entidades políticas subestatales, una de carácter general, común a todos los estados y a sus subunidades, y otra de carácter específico que responde a las características particulares de cada caso.

La causa exterior de carácter general está relacionada con los efectos que produce la globalización y la interdependencia a nivel subestatal. La causa de carácter específico deriva del contexto geográfico y funcional de cada entidad política subestatal.

1) *Causa de carácter general.* La causa de origen exterior y de carácter general que impulsa la actividad exterior de las entidades subestatales es *la incidencia de los fenómenos de la globalización y la interdependencia a nivel subestatal*. Esta es una causa común a todos los estados al margen de sus características específicas. Las entidades subestatales se ajustan del mismo modo que lo hacen los estados: van conformando sus estrategias al objetivo de responder lo más satisfactoriamente posible a los retos externos e internos (9).

Dos aspectos de la globalización y la interdependencia determinan de manera particular la acción internacional de las entidades subestatales:

A) *La diversificación de la agenda internacional y la desaparición de la división absoluta entre política exterior e interior.* Temas que antes no eran considerados materia de política internacional y que eran competencias subestatales (salud, medio ambiente, educación, cultura, relaciones laborales, comunicaciones, bienestar social...) pasan a formar parte de la agenda internacional. Hocking afirma

(9) El concepto de «ajuste internacional» aparece por primera vez en los textos de la OCDE a finales de los años setenta. Sobre este tema véase G. J. IKEMBERRY: «The State and Strategies of International Adjustment», *World Politics*, 39 (1), octubre 1986, págs. 53-77.

que desde hace años las políticas subestatales se han ido involucrando en las políticas exteriores estatales porque los asuntos exteriores no son autónomos, no constituyen una materia en sí mismos, sino que son siempre «sobre» algo. Por tanto, así como la lista de temas sobre los que versan se ha ido extendiendo hacia áreas como el control medioambiental, la protección de la fauna o las relaciones laborales, que, en ocasiones, son competencias compartidas por los gobiernos centrales y regionales, el concepto de política exterior como coto vedado de las altas instancias de la jerarquía política del Estado se ha debilitado (10).

La globalización sitúa a las entidades políticas subestatales en una realidad económica en la que emergen nuevos mercados globales de dimensión mundial. Por una parte, influye sobre los patrones que rigen las relaciones comerciales internacionales y, por otra, incide sobre las relaciones políticas interestatales (cambios en las formas de competitividad interestatal y acento de la asimetría) y sobre el funcionamiento de la lógica interna estatal.

Con el fin de poder alcanzar sus objetivos en un sistema internacional globalizado e interdependiente, las entidades políticas subestatales persiguen la prolongación exterior de sus competencias internas. No se trata de conquistar poderes exteriores que se hallan en manos del Estado sino de posibilitar la proyección exterior necesaria para poder ser funcional en aquellas materias que, siendo de competencia subestatal, requieren una actuación exterior.

Kline (11) examina el caso estadounidense y observa que, cuando en los años setenta se dio una mayor interpenetración entre las fuerzas económicas exteriores y la vida económica interna, áreas que tradicionalmente eran competencia subestatal se vieron profundamente afectadas por factores externos. Los estados federados respondieron con actuaciones que revistieron un carácter internacional. En la opinión del autor no se trataba en modo alguno de asumir nuevas competencias. En términos de jurisdicción legal estas acciones no estaban realmente en el área de la política exterior sino que evidenciaban la extensión de la política exterior hacia áreas de tradicional prerrogativa subestatal (12)

En la misma línea y analizando el caso canadiense, Michelmann observa que algunas políticas públicas —tales como las de control de los recursos naturales— compelen a los gobiernos provinciales a mirar más allá de las fronteras canadienses en sus intentos de animar el crecimiento de aquellas economías que están básicamente orientadas hacia la exportación (13).

En la historia reciente de la presencia exterior subestatal, especialmente en los Estados Unidos y Canadá donde las actuaciones de este tipo están más asentadas,

(10) HOCKING: *Op. cit.*, pág. 480.

(11) J. M. KLINE: «A new federalism for United States foreign policy», *International Journal*, núm. 41 (3), verano 1986, págs. 507-538.

(12) J. M. KLINE: *Op. cit.*, págs. 507-508.

(13) H. J. MICHELMANN: «Federalism and international relations in Canada and the Federal Republic of Germany», *International Journal*, vol. XLI, núm. 3, verano 1986, págs. 539-571 (pág. 548).

esta afirmación general (proyección exterior de las competencias internas) se ha acompañado de una conducta que tiene una doble vertiente: 1) las entidades subestatales han tomado la iniciativa de reclamar cualquier área de competencia que no estuviera específicamente acordada al gobierno federal, y 2) han reaccionado frente a las pretensiones de extensión de la autoridad del gobierno federal a áreas de competencia subestatal que estaban adquiriendo una dimensión internacional.

B) Una segunda causa derivada de la interdependencia es *el efecto producido por la multiplicación de los flujos de entrada y de salida a través de las fronteras* (14). La multiplicación de los flujos impulsa la proyección exterior subestatal a causa de tres fenómenos:

a) Las entidades subestatales se revelan mejor preparadas para dar una respuesta más eficaz a los nuevos retos planteados por los diferentes tipos de flujos que atraviesan las fronteras. Las unidades subestatales se ven directamente afectadas por una serie de problemas funcionales que tienen una dimensión internacional (el problema de las lluvias ácidas y de la polución en general, la construcción y el mantenimiento de infraestructuras en regiones fronterizas, las comunicaciones, el tránsito de trabajadores, el tráfico de drogas, etc.). Consecuentemente, buscan en el marco internacional soluciones para problemas operacionales en las materias de su competencia.

La acción directa de las entidades subestatales permite la óptima utilización de los recursos disponibles y del *know how*. Por una parte cuentan con un conocimiento más preciso de la situación debido a la proximidad real, por otra, tienen en su haber la experiencia cotidiana y la habilidad y mayor eficacia que ésta les brinda. En este sentido, Atkey, refiriéndose al caso canadiense, habla de las demandas lógicas de las provincias: en primera instancia, las habilidades, conocimientos y recursos requeridos para algunos aspectos de la actividad internacional canadiense se hallan en los departamentos provinciales. A menudo, continúa Atkey, es más conveniente y práctico para una provincia entrar directamente en una relación sin mediación con un gobierno extranjero en aquellos campos de exclusiva competencia provincial que interponer innecesariamente otro nivel de burocracia gubernamental que no estará tan directamente conectada a las necesidades provinciales (15).

b) En segundo lugar, los rápidos y constantes intercambios que permiten las comunicaciones modernas y la reducción de las distancias gracias a la acción de los *mass-media* contribuyen a la actuación de las entidades subestatales también a nivel político. En esta esfera son posibles dos tipos de actuaciones:

(14) I. DUCHACEK: *The territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*, Boulder and London, Westview Press, 1986, 328 págs., en pág. 208 define un flujo de entrada (*ingressive flow*) como un movimiento de ideas, personas, productos y agentes contaminantes a través de las fronteras nacionales desde el exterior hacia el interior; un flujo de salida (*egressive flow*) es la corriente de retos y oportunidades —económicas, medioambientales, ideológicas y culturales— que fluye del interior hacia el exterior.

(15) R. G. ATKEY: «The Role of Provinces in International Affairs», *International Journal*, núm. 26, 1970-71, págs. 249-273 (pág. 251).

b.1) Aquellas en las que las entidades subestatales responden a la acción de otros actores internacionales. La sensibilización ante determinadas políticas (violación de los derechos humanos, *apartheid*...) y la consecuente formación de un estado de opinión determinado puede provocar la utilización por parte de una entidad subestatal de los recursos de los que dispone para realizar una acción de significación política internacional.

Un ejemplo de actuación política de respuesta fue la reacción de algunos estados estadounidenses en 1983 tras el derribo de un *boeing* surcoreano que había traspasado el espacio aéreo soviético y no había sido satisfactoriamente identificado por las autoridades militares de la URSS. Ante este hecho los gobernadores de Nueva York y de Nueva Jersey impusieron la prohibición de aterrizar en sus respectivos territorios al avión del primer ministro soviético cuando se dirigía a la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. También en relación a este mismo asunto, las comisiones estatales para la comercialización de bebidas alcohólicas de trece estados estadounidenses prohibieron la venta del vodka soviético. En esta coyuntura las políticas subestatales complementaban y apoyaban la posición de rechazo del gobierno federal estadounidense respecto a la actuación soviética.

b.2) En otras circunstancias las entidades políticas subestatales provocan una reacción internacional. Por ejemplo, las políticas hacia los aborígenes llevadas a cabo por el gobierno del estado federado de Queensland (Australia, años setenta-ochenta) fueron internacionalmente criticadas por las iglesias del Tercer Mundo. En sentido inverso, dicho gobierno recibió el respaldo simbólico del primer ministro surafricano: éste envió una carta de apoyo al gobernador de Queensland en reconocimiento al que él había brindado anteriormente a la política de *apartheid* surafricana. Otros actores internacionales se vieron implicados cuando los grupos aborígenes iniciaron una importante campaña ante la Organización para la Unidad Africana y ante los países del Tercer Mundo de la Commonwealth para solicitar el boicot a los Juegos de la Commonwealth previstos para 1982 en Brisbane (16). De este modo un asunto en principio interno y subestatal adquirió dimensiones internacionales que ocasionaron dificultades no sólo al estado de Queensland sino al gobierno australiano.

c) El tercer fenómeno derivado de la multiplicación de contactos, comunicaciones y flujos diversos es el que Duchacek (17) denomina *me-tooism*. El *me-tooism* es la reacción emulativa derivada del hecho de conocer lo que acontece en cualquier lugar del mundo, las conductas de otros actores y sus respectivas consecuencias. Según este autor, la acción exterior emprendida por algunas entidades subestatales constituiría un estímulo positivo para otras. Pero también, en algunas ocasiones los gobiernos subestatales pueden actuar movidos simplemente por la

(16) Citado por HOCKING: *Op. cit.*, pág. 481.

(17) DUCHACEK: *Op. cit.*, pág. 226.

tendencia a emular. En este sentido la acción exterior de las entidades políticas subestatales revestiría un cierto carácter de moda y no respondería a unos objetivos precisos (ya sean económicos, políticos o funcionales). Duchacek afirma que algunos gobiernos subestatales han establecido contactos exteriores movidos simplemente por el éxito de otras entidades subestatales en la política de captación de inversiones. Cree que es lícito sospechar que la apertura de algunas oficinas exteriores subestatales sólo responde al deseo de adquirir un símbolo de nuevo status ya que —se refiere al caso estadounidense— se han ignorado las recomendaciones de la National Association of States Development Agencies (NASDA) que desaconsejaban dicha apertura debido a su elevado coste y a la baja rentabilidad estimada (18).

2) *Causa de origen específico*. La segunda causa de origen externo tiene carácter específico y hace referencia al contexto en que se halla integrada la unidad subestatal. Es decir, *la realidad regional* (19) de la que forma parte la entidad subestatal y en la que reposa parte de su necesidad de proyección exterior. A las constricciones y oportunidades de carácter general que se originan en el sistema internacional se añaden las específicas derivadas del contexto territorial/funcional. La interdependencia afectará doblemente a través del sistema internacional y de las relaciones particulares que se dan en el seno del sistema regional. Así, por ejemplo, el comercio internacional de una provincia canadiense se verá afectado, además de por las micro-reglas provincial-federales, por las macro-reglas del sistema internacional (GATT/OMC) y por las macro-reglas del sistema regional norteamericano (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), así como por las diferentes dinámicas en cada uno de estos niveles. De la misma manera un *Länder* alemán tendrá que ajustarse y/o podrá beneficiarse en tanto que miembro de Alemania a las normas comunitarias en la consecución de sus objetivos de desarrollo económico. Su situación en el contexto regional comunitario le permitirá entrar en contacto con otras regiones similares y participar en programas de actuación común (pensemos por ejemplo en el programa de los «Cuatro motores») (20).

Soldatos (21) habla de las «placas geográficas» y de las «placas de redes» para explicar las bases regionales de la acción exterior subestatal. Las «placas geográficas» hacen referencia a la realidad que él denomina continental que provocaría y/o propiciaría determinados contactos en base al hecho geográfico. Las «placas de redes» apuntan al hecho funcional y a la diversificación de contactos. Los vínculos

(18) DUCHACEK: *Op. cit.*, pág. 239.

(19) En la literatura norteamericana, especialmente estadounidense y canadiense, es habitual la utilización del término «*realidad continental*» para referirse a lo que desde una perspectiva europea sería una «*realidad regional*», América del Norte.

(20) El grupo de los «Cuatro motores» lo forman cuatro regiones europeas caracterizadas por su dinamismo económico: Baden-Württemberg, Cataluña, Lombardía y Rhône-Alpes. El grupo mantiene contactos privilegiados con un «quinto motor» no europeo, la provincia canadiense de Ontario (también la más dinámica económicamente del conjunto canadiense).

(21) SOLDATOS: *op. cit.*

que en ellas se establecen no son motivados o favorecidos por la proximidad geográfica sino por una identidad funcional determinada (22).

La acción del contexto no siempre reviste el mismo carácter ni tiene las mismas consecuencias. Unas veces éstas son principalmente positivas y otras pueden aconsejar la diversificación de los contactos (23).

2. Causas de origen interno

Existen dos tipos de causas de origen interno en la base de la acción internacional de las entidades subestatales: generales y específicas. La transformación del Estado-nación y sus consecuencias es de carácter general y la crisis de la identidad nacional y los nacionalismos y la asimetría regional son de carácter específico. A continuación pasaremos a analizar cada una de ellas.

1) *Causa de carácter general.* El fenómeno de origen interno y de carácter general que provoca la participación subestatal en la esfera internacional es el de *la transformación del Estado-nación*. El Estado-nación se ha visto afectado por los imperativos de la globalización y de la interdependencia y ha debido reaccionar a los retos que esta situación le plantea. El proceso de transformación también ha sido calificado como «crisis del Estado-nación» en el sentido que el Estado ha visto limitados sus atributos de independencia y soberanía. En consecuencia, el Estado ha sido calificado de obsoleto y sus deficiencias resaltadas (24). No obstante las consecuencias a las que llegan los autores aconsejan hablar de transformación y concentrar las investigaciones en esta dirección. Así Goodwin (25) afirma que en el mundo en general el Estado es todavía la unidad política básica de la sociedad internacional y lo es en términos no sólo de diplomacia y convención legal sino también en términos

(22) En el ejemplo de los «Cuatro motores» a la placa geográfica europea se le superpone una placa funcional que permite la inclusión de Ontario. SOLDATOS hace especial incidencia en las acciones exteriores de las ciudades —redes funcionales de ciudades, alianzas de sectores económicos, tecnológicos o de servicios— como ejemplos de las «placas de redes».

(23) Especialmente cuando de las relaciones propiciadas por el contexto se derivan situaciones de dependencia para alguna de las partes. En el caso de Quebec, el continentalismo significa la dependencia del mercado estadounidense para dar salida a sus exportaciones: en 1987, un 77,3 por 100 del total de las exportaciones quebequenses se dirigían hacia los Estados Unidos. Las exportaciones de Quebec a Nueva York, Nueva Jersey y California superaban el valor de todas sus exportaciones a Europa, América Latina, Asia, Oceanía, África y Próximo Oriente —4.984 millones de dólares contra 4.457—. Comentando estos datos, THIBAUT utiliza la expresión «presos de América» (THIBAUT: «Sauvés par l'oncle Sam: un tour d'horizon de nos principaux marchés», *Revue Commerce*, marzo 1989, págs. 38-41).

(24) La literatura sobre el tema es abundante. De hecho, todos los manuales de Relaciones Internacionales acostumbran a empezar cuestionándose el papel del Estado en el sistema internacional para, en la mayoría de los casos y con matices, acabar afirmándolo como central. Véase, entre otros, el capítulo 2 del manual de ATWATER, FOSTER Y PRYBILA: «The Contemporary Sovereign State System», 1972; BROWN: «The world polity and the nation-state system: an updated analysis», *International Journal*, XXXIX, verano 1984, págs. 509-528; los capítulos 11-13 de la obra de BULL. (1995/1.º 1977): *The Anarchical So-*

de las realidades políticas. Bull por su parte, partiendo también de la convicción de que en un futuro previsible el Estado persistirá, aconseja estudiar como debe ser reformado o reorganizado para no convertirse en obsoleto o disfuncional y ser más efectivo en la promoción del orden mundial (26).

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, el Estado ha visto como su monopolio finalizaba y aunque continuaba en el centro del escenario internacional debía compartirlo con nuevas categorías de actores algunas de las cuales surgían de su interior. Esta transformación ha influido en la proyección exterior de sus subunidades. En concreto, cinco aspectos de este proceso de transformación del Estado provocan la participación subestatal:

1) En primer lugar, la ampliación de la agenda internacional en un mundo interdependiente provoca el desbordamiento de las demandas que recibe el Estado. Éste mantiene las tradicionales prerrogativas en materia de defensa y seguridad, pero al mismo tiempo se le dirigen un número más elevado de demandas sociales, económicas, culturales, educacionales... Sus responsabilidades son cada vez mayores. Cuando éstas son demasiado numerosas o diversas, el Estado puede denotar una relativa incapacidad para afrontarlas, una cierta ineficacia o una ineptitud administrativa para gestionar todo lo que le corresponde en base a las demandas recibidas. Puede, en definitiva, mostrar síntomas de pérdida de «governabilidad» (27). Esta situación comporta como corolario un grado de incertidumbre que sitúa al Estado en una posición incómoda.

Las entidades subestatales se muestran dispuestas a asumir aquellas parcelas en las que el Estado tiene mayores dificultades para realizar una acción eficaz desde el punto de vista de sus prioridades inmediatas. Esto puede implicar el establecimiento

ciety; *L'État en question* (números monográficos), *Interventions économiques*, núms. 17 y 18, 1987; *The Future of State* (monográfico), *International Political Science Review*, vol. 6, 1985; G. GOODWIN: «The Erosion of External Sovereignty», 1974, en BARBER Y SMITH: *The nature of foreign policy*, Holmes McDougall, Edimburgo, 1974; F. HALLIDAY: «State and Society in International Relations: A Second Agenda», *Millenium*, vol. 16, núm. 2, 1987, págs. 215-229; J. HERZ: «Rise and Demise of the Territorial State», 1972, en ROMANO: *The International Political System*, J. Wiley & Sons Inc., Nueva York, 1972; S. HOFFMAN: «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe», 1968, en NYE: *International Regionalism*, Brown and Company, Boston, 1978; J. IKEMBERRY: «The State Strategies of International Adjustment», *World Politics*, 39 (19), 1986, págs. 53-77; el capítulo 13 del manual de LERCHE Y SAID: «The State Forms in Transition», 1970.

(25) GOODWIN: *Op. cit.*, pág. 54.

(26) BULL: *Op. cit.*, pág. 297.

(27) La gobernabilidad, en general entendida como la capacidad de gobernar, ha sido definida por GINER Y ARBÓS (*La governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes*, Barcelona, 1990, Ed. 62), como la cualidad propia de una sociedad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente en su ámbito espacial, de una manera considerada legítima por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

DARENHDORF («Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracies», *Political Quarterly*, vol. LI, 4, 1980, págs. 393-410) señala que se empieza a hablar de gobernabilidad cuando surgen situaciones en las que las instituciones detentoras del poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir con la misión que tenían encomendada.

de vínculos internacionales. Duchacek afirma que, como gestores de los temas económicos, culturales y medioambientales, los gobiernos subestatales de América del Norte y de Europa occidental, especialmente en los estados federales o en los sistemas regionalizados, son impelidos cada vez más a reaccionar ante acontecimientos exteriores y a responder o a iniciar contactos diversos con entidades extranjeras con influencia económica, cultural y política (28).

2) En segundo lugar, en la base de la proyección exterior subestatal hallamos el proceso de extensión a todos los niveles de la Administración de la política tutelar característica del Estado del Bienestar.

El papel tutelar que las entidades subestatales han asumido las conduce a la actividad transnacional (29). Cuando en el intento de satisfacer las demandas locales que les corresponden detectan la incidencia de circunstancias globales, pueden emprender actividades que vayan más allá de su espacio territorial. Por ejemplo, una demanda generalizada de los ciudadanos es el aumento del nivel y de la calidad de vida. En consecuencia, los gobiernos subestatales, al margen de las políticas generales del Estado, adoptan políticas, cuyo objetivo prioritario es también el desarrollo económico. En este tema es más patente que en otros la incidencia de la globalización. Por tanto, cuando las entidades subestatales toman conciencia de su vulnerabilidad ante los agentes económicos internacionales o de las oportunidades que les brindan, sus actuaciones comienzan a dotarse de una dimensión internacional. De la misma manera que se dirigen a los actores nacionales para defender el bienestar de sus ciudadanos, cuando es evidente que éste depende de actores internacionales, se dirigirán al exterior.

3) En tercer lugar, como motor de la actuación exterior subestatal, se encuentra el proceso de privatización de los *roles*. En la intervención exterior de las entidades subestatales se observa un progresivo proceso de privatización (30). La lógica que mueve este proceso es la misma que impulsa a los anteriores: conseguir una mayor eficacia a través de la acción exterior. De la misma manera que las instancias gubernamentales subestatales se revelaban más pertinentes para afrontar ciertas cuestiones, requieran o no una intervención internacional, las instancias privadas detentan recursos, conocimientos y habilidades específicos que aconsejan su intervención. Generalmente no existe enfrentamiento entre ambos niveles (público/privado). Las entidades subestatales acostumbran a poner a disposición de las empresas privadas los instrumentos (información, contactos, subvenciones...) que facilitan la ob-

(28) DUCHACEK: *Op. cit.*, 1990, pág. 8.

(29) Véase, por ejemplo, el artículo de D. J. ELAZAR: «States as Politics in the Federal System», *National Civic Review*, vol. 70, núm. 2, 1981, págs. 77-82. Elazar mantiene que la función de los estados en un sistema federal es la de funcionar como gobiernos y no como administradores de segunda categoría («middle managers»), y que en tanto que gobiernos están abocados a jugar un *rol* político en el sentido más amplio del término. La tendencia a la descentralización reafirma el *rol* político de las subunidades.

(30) SOLDATOS: *Op. cit.*, 1989, pág. 118, se refiere con el término *privatización* a la tendencia al aumento de la iniciativa privada (hombres de negocios e instituciones socioeconómicas en general) como origen y como destino privilegiado de la paradiplomacia provincial.

tención de su objetivo: contribuir a racionalizar las intervenciones exteriores (gubernamentales/privadas) y aumentar su eficacia.

Son constantes los acuerdos de cooperación firmados entre los empresarios de una entidad subestatal y las instituciones de un Estado extranjero, entre el gobierno de una entidad subestatal e instituciones privadas extranjeras (sobre todo de tipo económico), o entre socios industriales/comerciales de diferentes países. También son cada vez más constantes las misiones industriales/comerciales acompañando a las autoridades gubernamentales subestatales en sus desplazamientos al exterior en vistas a la concreción de acuerdos de cooperación y a la realización de negocios que, aunque pueden recibir un cierto apoyo institucional, no pasan por las instancias gubernamentales.

4) En cuarto lugar, la relevancia adquirida por los objetivos de bienestar y la diferente incidencia de los efectos de la interdependencia en las regiones conducen a una relativización del interés nacional que propicia la actuación internacional subestatal autónoma. Resulta más difícil conseguir la aglutinación de lealtades incondicionales alrededor del Estado. Las subunidades estatales no se muestran dispuestas a renunciar a ciertos objetivos urgentes en nombre de la abstracción del interés nacional. Los electorados organizan sus lealtades en base a relaciones más fácilmente identificables con sus preocupaciones.

Para analizar esta realidad, Soldatos retoma la conceptualización hecha por Duchacek y habla de segmentación de la acción exterior (31). Señala cuatro niveles de segmentación (32). El segundo de ellos, la «segmentación perceptiva», se refiere a la diversificación de las percepciones, lealtades, intereses, prioridades, etc., de las élites y ciudadanos que está en la base de las «voces múltiples» en política exterior. Aunque se basa en la realidad de una segmentación objetiva también incluye un buen grado de subjetividad.

5) En último lugar, el proceso político de la descentralización contribuye también a la proyección exterior subestatal. El Estado moderno contemporáneo se caracteriza por la dinámica entre las fuerzas centrífugas y las fuerzas centrípetas en el interior del Estado, por la coexistencia de dos procesos políticos complementarios aunque de dirección opuesta al nivel de la Administración: la centralización y la descentralización (33). Ambos procesos no son excluyentes en el sentido que no se dan en términos absolutos. Se imponen, uno u otro, en grados diferentes según las características de los países.

(31) SOLDATOS: *Op. cit.*, 1990, decide adoptar el término segmentación en lugar del anteriormente utilizado de fragmentación para huir de la posible connotación de fenómeno desintegrativo. La segmentación puede ser a) territorial o vertical, y b) funcional u horizontal.

(32) 1) segmentación objetiva (situacional), 2) segmentación perceptiva (imagen), 3) segmentación de la política y 4) segmentación de los actores.

(33) Sobre el tema de la descentralización, véanse, entre otros, los estudios de J. CHEVALLIER: «La question régionale en France: Déplacement des enjeux et processus d'institutionnalisation», *Cahiers de recherche sociologique*, vol. XV, núm. 1, marzo 1985, págs. 1-60, y E. ORBAN: *La dynamique de la centralisation dans l'Etat fédéral: un processus irréversible?*, Québec/Amérique, Montreal, 1985, 526 págs.

La esencia de esta antinomia es la coincidencia de dos objetivos que son a la vez complementarios y contradictorios: el deseo de construir un Estado moderno, dinámico y eficaz y la búsqueda de una identidad. Pero ni la eficacia aconseja siempre la centralización ni existen siempre sentimientos de colectividad diferentes a los del Estado.

El proceso de descentralización es el que, por su naturaleza, permite el acceso al escenario internacional de las entidades subestatales, mientras que el centralizador lo frena. Cuando el Estado asume ciertas funciones en detrimento de las subunidades o cuando niega la autonomía en determinados sectores, los contactos exteriores quedan siempre bajo su responsabilidad. La tendencia a la descentralización no está limitada a aquellos estados de estructura compuesta, de los que es característica por excelencia.

2) *Causas de carácter específico.* Entre el grupo de causas ligadas a las características y condiciones de cada caso podemos distinguir en primer lugar:

A) *La crisis de la identidad nacional a nivel del Estado,* la perturbación de los mecanismos de integración colectiva y el crecimiento de identidades nacionales diferenciadas en las entidades subestatales. Cuando el sentimiento nacionalista anima las reivindicaciones de los actores subestatales su acción exterior es más firme y decidida porque a las razones anteriores se le añaden motivos capaces de aglutinar las lealtades que ha perdido el Estado. Como afirma Fleiner-Gerster, los estados que incluyen diversas etnias (34) deben aceptar el hecho que el sentimiento patriótico de estas minorías no se canaliza hacia el Estado (35).

La existencia de etnias o comunidades lingüísticas, culturales o históricas diferentes en un mismo Estado no es en sí misma determinante ya que esta condición se da en casi todos los estados del mundo (36), pero en ciertos casos sí puede convertirse en clave: Quebec en determinadas épocas ha basado sus reivindicaciones exteriores en argumentos de este tipo; también la implicación subestatal austríaca (Tirol, Carintia) en política exterior ha venido motivada por la voluntad de solucionar las controversias étnicas pendientes con las regiones fronterizas; el caso belga en cierta medida también se puede identificar con esta situación.

(34) Al hablar de etnias o de potencial étnico nos referimos tal como hace GOUREVICH a la existencia de algunas características distintivas entre los habitantes de una misma región, tales como el lenguaje, las instituciones y/o la tradición histórica (en este orden de importancia) (GOUREVICH: «The Re-emergence of "Peripheral Nationalism": Some Comparative Speculations on the Spatial Distribution of Political Leadership and Economic Growth», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 21, núm. 3, julio 1979, págs. 302-322).

(35) TH. FLEINER-GERSTER: «Discours inaugural de la Conférence régionale de l'AICD à Morat, Suisse, 1984», *Fédéralisme et Descentralisation*, 1987, págs. 17-19.

(36) CONNOR, en 1972, recogía los siguientes datos; en 1971, de los 132 estados del mundo (se excluían los microestados y se consideraban una sola entidad a los estados divididos —Alemania, Corea y Vietnam—), sólo 12 eran étnicamente homogéneos (9,1 por 100 del total) y en 39 casos (29,5 por 100 del total) los grupos étnicos mayoritarios no constituían ni la mitad de la población. W. CONNOR: «Nation-building or Nation-destroying?», *World Politics*, 24, abril 1972, págs. 319-355.

Los movimientos nacionalistas (37) que derivan del potencial étnico son de muy diferente envergadura: van desde las demandas de autonomía a las voluntades independentistas. Por cuanto afecta a la acción exterior, si bien puede haber una correlación entre voluntad de presencia exterior y voluntad secesionista, la independencia no es una motivación ni única ni necesaria.

Gourevitch cita como factores de los que dependerá la amplitud y las características de los movimientos nacionalistas la relación entre etnicidad y congruencia geográfica, y/o la relación entre liderazgo político y desarrollo económico (coincidentes respectivamente con los procesos históricos de construcción del Estado (*State-building*) y de industrialización. Dehouse también habla de la importancia de la coincidencia de la fragmentación étnica y la coincidencia territorial («territorialización») (38).

Por otra parte, la relación con el sistema internacional es también determinante en su desarrollo. Una economía internacional abierta y global reduce la función económica del Estado a la vez que anima la de los nacionalismos periféricos. Éstos también se ven animados por el hecho de la importancia decreciente de la función defensiva tradicional del Estado (39).

B) Ligando con estas últimas observaciones, la segunda motivación de la acción exterior de carácter específico es precisamente la estructura económica del Estado y de las subunidades que lo integran, es decir, *la incidencia del grado de asimetría regional* para dar respuesta a los imperativos de la interdependencia.

La diferencia en la distribución de los recursos económicos impulsa a las entidades políticas subestatales a reclamar una presencia internacional mediante la cual esperan obtener unos beneficios mayores de cara al bienestar de sus ciudadanos.

En el caso de Australia esta situación, a nivel de la explotación de los recursos naturales, ha tenido consecuencias directas en la voluntad de proyección internacional de sus estados federados ya que, salvo en el caso del gas y del petróleo, han dependido totalmente de los mercados exteriores y de la financiación extranjera.

La desigualdad pueden incidir en los dos sentidos, es decir, las regiones desfavorecidas pueden intentar saltar a la esfera internacional movidas por la convicción de que el Estado no está haciendo lo necesario para compensar su situación o, por el contrario, las regiones más activas económicamente pueden desear una cierta independencia económica respecto al Estado que es percibido como un lastre que les

(37) HOFFMAN (*op. cit.*), consciente de la ambigüedad semántica del término nacionalismo, propone una triple distinción entre: 1) la *conciencia nacional* para expresar la existencia de un sentimiento nacional; 2) la *situación nacional* para expresar el condicionamiento de tipo contextual de todo Estado —nosotros lo ampliamos: de toda entidad política subestatal—; 3) el «*nacionalismo*» para referirse a la ideología o a la doctrina en base a la que se establecen los valores y las prioridades del Estado —de nuevo ampliamos a entidades subestatales.

(38) R. DEHOUSE: «Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral», *Revue Études Internationales*, vol. XX, núm. 2, junio 1989, págs. 283-309.

(39) GOUREVITCH: *Op. cit.*, pág. 320.

frena en base a consideraciones de orden estatal con las que no se sienten identificadas. Por esto, la incidencia de la voluntad de presencia exterior en base a la asimetría tiene repercusiones directas sobre la formulación de las políticas exteriores estatales. Según Dehouse, la importancia y la persistencia de profundas discrepancias hacen aleatorio el desarrollo de una política exterior capaz de satisfacer los intereses en juego en terrenos como la reglamentación de las inversiones extranjeras, la política energética o la política comercial. En situaciones tan complejas, el interés nacional aparece a menudo como una abstracción que no responde verdaderamente a las exigencias de ninguno de los grupos antagónicos (40).

III. CARACTERISTICAS DE LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES

A pesar de las particularidades de cada caso, existen una serie de rasgos, comunes a todas las actuaciones exteriores subestatales, que las caracterizan y las distinguen de las actividades de otros actores internacionales. Para aprehenderlas será necesario analizar, en primer lugar, las condiciones que posibilitan la actividad exterior subestatal. Seguidamente analizaremos la naturaleza que define este comportamiento. Y, finalmente, estableceremos la tipología de estas actividades.

1. *Condiciones*

Las causas que hemos analizado y la voluntad de las subunidades estatales no son suficientes para que sea factible la proyección internacional. Son necesarias dos condiciones mínimas: la primera, que el interés de la entidad en cuestión sea correspondido por otro actor internacional; la segunda, que exista un marco constitucional que contemple una cierta división de competencias (no necesariamente a nivel de relaciones internacionales).

Por una parte es necesario que el objetivo o el interés del actor subestatal coincida con el de otro actor a fin de que pueda establecerse la relación. En unos casos serán intereses puntuales (temas a resolver entre regiones fronterizas); en otros, intereses más amplios (temas culturales, educativos, económicos). Los intereses deberán ser más o menos equilibrados aunque no se excluyen las relaciones entre actores de fuerzas y capacidades desiguales. Lo importante es que exista un elemento (político—prestigio, liderazgo—, económico, cultural, étnico o funcional) circunstancial o duradero que convierta la relación en provechosa para ambos.

Respecto a la segunda condición, según el tipo de actor al que pertenezca el *partenaire* de la entidad subestatal, ésta será más o menos relevante. En el caso de que

(40) DEHOUSE: *Op. cit.*, pág. 295

la otra parte sea un Estado, la legalidad de la acción subestatal será interpretada como condición *sine qua non* para el establecimiento de la relación (41).

Aunque es necesaria una estructura legal que la ampare, la actividad exterior de las entidades subestatales, a veces, se desarrolla «a pesar» de esta estructura. Los estudios comparados sobre federalismo y relaciones internacionales lo demuestran claramente. Hay una amplia variedad de situaciones en las que estados con enfoques constitucionales similares desarrollan actitudes y prácticas diferentes. Así, nos encontramos con unidades subestatales que, aún estando limitadas constitucionalmente a nivel exterior, desarrollan una actividad internacional considerable. Mientras que otras no aprovechan el margen para la proyección exterior que les brinda su constitución. Por otra parte, el vacío legal en este tema en ocasiones también es utilizado de modo diferente: en algunas ocasiones, a favor del Estado, en otras, a favor de las entidades subestatales (42). En definitiva, resulta difícil extrapolar cual será la presencia exterior de una entidad subestatal a partir del marco constitucional en el que se ampara.

2. *Naturaleza*

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, hay dos cuestiones que se debaten alrededor de la naturaleza de la actividad exterior subestatal: la primera, perteneciente al terreno puramente teórico, tiene que ver con la categoría de actividad en la que debería incluirse, es decir, si se trata de relaciones intergubernamentales o transnacionales; la segunda, más ligada a la realidad política, se refiere a su relación con la actividad exterior del Estado, a saber, si está o no enfrentada con ésta.

Respecto al primer debate no existe un acuerdo neto sobre cual es la naturaleza

(41) Generalmente los estados, a la hora de establecer contactos con una subunidad consideran y respetan la posición del estado al que ésta pertenece. Sin embargo, hay excepciones: el caso de las especiales relaciones que, durante la época de De Gaulle, rigieron las relaciones entre Francia y Quebec constituye una de las más notorias. Francia no sólo no se preocupaba de respetar la postura del Gobierno federal respecto a la actividad exterior de Quebec sino que en ocasiones impulsó abiertamente el enfrentamiento de la provincia con el gobierno federal (el ejemplo más claro fue el «Vive le Québec libre!» lanzado por el general De Gaulle en 1967). Con esta actitud Francia era coherente con su política exterior de cuestionamiento del «imperio americano» y de la «ofensiva mundial anglosajona» y obedecía también a su situación de enfrentamiento con la política nuclear canadiense (contraria a los experimentos que los franceses realizaban en el Pacífico).

(42) Véase I. BERNIER: *International legal aspects of federalism*; Longman, Londres, 1973, 308 págs.; DELPERRE Y LEJEUNE: *La collaboration de l'État, des communautés et des régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bruyant, Bruselas, 1988, 181 págs.; *Les États fédéraux dans les relations internationales*, 1984; L. DI MARZO: «The Legal Status of Agreements Concluded by Components Units of Federal States with Foreign Entities», en *The Canadian Yearbook of International Law*, núm. 16, 1978, págs. 197-229; L. DI MARZO: *Components Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff & Norordhoff, Alphen an den Rijn/Rockville, 1980, 244 págs.

de las actividades exteriores de las entidades subestatales. Hocking (43) la ha calificado de «ambigua». La falta de acuerdo deriva de las discrepancias existentes en dos cuestiones previas: a) la definición de las entidades subestatales como actores internacionales [actores «híbridos» según Hocking] (44); b) el grado de autonomía e independencia que se les supone.

Si admitimos el esquema de Keohane y Nye (45), las actividades de las subunidades gubernamentales podrán ser, según las relaciones en que se involucren, intergubernamentales o transnacionales.

Hocking ofrece otro enfoque y afirma que la naturaleza de su actividad no es de carácter transnacional ya que estas entidades son gubernamentales, lo que les distingue de otros actores internacionales. Según este autor a pesar de que su *status* sea limitado e incierto desde la perspectiva del Derecho internacional, su condición es ventajosa para acceder al sistema internacional (46).

Consideramos que la actividad exterior subestatal es transnacional porque, aceptando la definición de Keohane & Nye, no está dirigida desde los órganos centrales de política exterior del Estado y esto la hace, a pesar de ser gubernamental, diferente a la actividad exterior del Estado. Aunque en ocasiones determinadas puede parecer de naturaleza muy similar existen diferencias que la identifican y distinguen: algunos temas (por ejemplo, defensa y seguridad político-militar) están vetados a las unidades subestatales y no parece haber síntomas de cambio de orientación (ni tampoco especial interés por parte de éstas en cambiar la situación). También la perspectiva desde la que se inicia la acción subestatal es diferente. Por una parte, los objetivos acostumbran a ser más específicos y suelen establecerse en base a una única realidad —la de la entidad subestatal en cuestión—. Por otra, en general, los recursos que se destinan a la proyección exterior son más limitados.

Entrando en la segunda cuestión, la referida a su «enfrentamiento por naturaleza» a la actividad exterior del Estado, según el análisis de Keohane & Nye se debería admitir que la conducta de estos actores es «desviada». En la realidad esto no siempre es así. Contrariamente a estos autores, creemos que la naturaleza de la actividad exterior subestatal no es desviada en el sentido que no está, por naturaleza, enfrentada a la del Estado. Es más, consideramos que aun cuando existe encaramiento entre ambas éste no responde a su naturaleza sino a las circunstancias del momento y del contexto. A pesar de esta afirmación no le negamos una cierta naturaleza conflictiva debido a que no en todos los países se ha consolidado la normalización de estas actuaciones.

En la mayoría de los casos, la actividad subestatal no va contra las directrices de

(43) HOCKING: *Op. cit.*, pág. 484.

(44) La expresión de «actores híbridos» fue utilizada por primera vez por O. YOUNG: «The Actors in World Politics», en DAVIS ROSENAU y EAST (eds.): *The Analysis of International Politics*, Free Press, Nueva York, 1972, pág. 135.

(45) KEOHANE y NYE: *Op. cit.*, 1973, págs. 382 y sigs.

(46) HOCKING: *Op. cit.*, pág. 483.

la política exterior estatal. Pretende un mayor grado de autonomía respecto a la estructura estatal para la racionalización de esfuerzos o la optimización de recursos sin oponerse a ella.

Desde nuestra perspectiva, lo que es relevante para la definición de actor internacional (y por tanto de su conducta) no es la congruencia o la incongruencia con la política exterior del Estado sino la capacidad de afectar la conducta de otros actores, de tener una incidencia más allá de sus fronteras (en su sistema regional o en el sistema internacional).

Lo que venimos diciendo es generalizable a nivel de los grandes objetivos y de las directrices básicas de la política exterior estatal, pero es al entrar en los contenidos cuando pueden surgir las desavenencias. Por ejemplo, la activa política del gobierno catalán de captación de inversiones extranjeras no es contraria a la política industrial del Estado español. El gobierno español también favorece la captación de inversión exterior pero, en tanto que gobierno del Estado, preferiría una mayor diversificación territorial para compensar las asimetrías regionales (47). En este sentido ambas Administraciones pueden ser «rivales» y, a partir del desacuerdo en la concreción del objetivo, la finalidad de optimizar recursos es parcialmente abandonada y se llega incluso a la duplicación de recursos y de personal.

Otras desavenencias pueden surgir del carácter más o menos político o pragmático de determinadas actuaciones subestatales. En otros casos los gobiernos de las entidades subestatales son más consecuentes que el gobierno estatal en el respeto de los principios de su política exterior porque se pueden permitir una actuación más autónoma. Por ejemplo, en la condena al anterior régimen surafricano del *apartheid*, algunos estados estadounidenses fueron más lejos que el gobierno federal en la práctica, al negar ayudas a la inversión de aquellas empresas que mantenían negocios con la República surafricana, mientras que el federal no pasó del terreno declarativo.

A pesar de estas afirmaciones respecto a la generalidad de los casos, los gobiernos subestatales, en ocasiones, interfieren en la política exterior del Estado a nivel de las grandes formulaciones (posturas sobre la desnuclearización, sobre la aceptación de refugiados de determinados países, etc.). Se dan casos extremos en los que una entidad subestatal puede incluso llegar a plantearse la necesidad de definir una política exterior propia. Por ejemplo, en los Estados Unidos, funcionarios del estado de California insistieron durante años en la necesidad de definir sus prioridades de política exterior, particularmente frente a sus vecinos mejicanos, canadienses y al área del *Pacific Rim*. De la misma manera, el gobernador de Texas llevó a cabo activas negociaciones ante el Council of Foreign Relations con el objetivo de desarrollar una política exterior tejana. En el caso australiano, las demandas del estado de Western Australia iban encaminadas a la creación de un ministerio de defensa. En

(47) Por ejemplo, a nivel industrial, Cataluña ha recibido, desde 1984, el 90 por 100 de la inversión japonesa en España. En volumen de dinero esta proporción alcanza el 97 por 100. En creación de nuevos puestos de trabajo, el 87 por 100. (Fuente: CIDEM, División de Relaciones Industriales con Japón; datos referidos al período 1984-1992.)

base a la peculiar posición geográfica y a las circunstancias históricas del país, este estado creía en la urgencia de establecer un enlace directo con el gobierno de Camberra para incidir en la formulación de la política de defensa.

La regla general que ha imperado hasta el momento es que estas reclamaciones a nivel de las formulaciones de la política exterior no han pasado de la manifestación de voluntades, no han tenido ningún seguimiento ni ningún resultado concreto a excepción del caso quebequés: su Ministerio de Relaciones Internacionales (actualmente, Ministerio de Asuntos Internacionales) lanzó en 1985 su propio programa de política exterior (48).

IV. TIPOLOGIA DE ACTIVIDADES EXTERIORES DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES

Siguiendo con el intento de sistematizar las actividades exteriores de las entidades subestatales, a continuación estableceremos las clasificaciones que, en base a diferentes criterios, pueden ser útiles para el análisis de este tipo de comportamiento. La utilidad de una u otra sistematización dependerá del factor que sea más relevante para cada investigación. Su conjunto nos permitirá tener una visión global de la gama de actividades internacionales en las que se ven implicadas las entidades subestatales.

1. *Nivel de implicación en el sistema internacional*

La primera clasificación será establecida según el tipo de relación que estos actores establezcan con los demás actores del sistema internacional, es decir, si en sus contactos requieren la mediación de un tercero o si se relacionan directamente con ellos.

a) *Presencia indirecta.* Las entidades subestatales pueden llevar a término una actividad como actores mediadores (*mediating actors*), en expresión de Hocking, cuando para el alcance de sus objetivos, intentan incidir en la elaboración de las políticas nacionales. En este sentido se puede afirmar que actúan como *lobbies*, presionando, sin estar directamente presentes en la arena internacional. Su presencia está canalizada a través del Estado del que forman parte. Los ejemplos son múltiples: la presión ejercida por las provincias canadienses sobre el gobierno de Ottawa en el proceso de negociación del acuerdo de libre-comercio norteamericano (tanto a favor como en contra); la acción del *lobby* de los estados agrícolas estadounidenses sobre el gobierno federal para obtener la defensa de sus intereses en las negociaciones del

(48) *Le Québec dans le monde ou le défi de l'indépendance. Enoncé de Politique de Relations Internationales*, Ministère des Relations Internationales, junio 1985, Québec, 204 págs.

GATT; la influencia de la actitud hacia la minoría eslovena del *Länder* austríaco de Carintia que ha mediatizado las relaciones de Austria con la antigua Yugoslavia; o las presiones ejercidas por la Comunidad canaria sobre el gobierno estatal en relación a la negociación del estatuto del archipiélago en el seno de las Comunidades Europeas.

b) *Presencia directa*. Las entidades subestatales también pueden decidir utilizar sus recursos directamente a fin de incidir sobre los aspectos de la realidad internacional por los que se ven afectados. Cuando lo hacen así actúan como primeros actores (*primary actors*). En estos casos entran en contacto directo, sin la mediación estatal, con otros actores (entidades subestatales, corporaciones multinacionales, estados, organismos regionales...).

Las políticas comerciales de los estados estadounidenses (las *Buy American Laws*) serían actuaciones de implicación directa. Igualmente lo serían los diversos contactos de Cataluña con las organizaciones de regiones europeas o las relaciones bilaterales con otras regiones. Los acuerdos entre los cantones suizos, *Länder* alemanes, provincias canadienses, estados estadounidenses y entidades extranjeras son también contactos directos, incluso aquellos en que, por cuestiones legales, es el Estado el que firma en nombre de la entidad federada o aquellos en que se requiere un acuerdo federal marco para dar cabida al acuerdo firmado por la entidad subestatal.

2. Nivel de institucionalización

La siguiente clasificación se establece de acuerdo al nivel de institucionalización que adoptan las actuaciones de las entidades subestatales en su proyección exterior y van desde los contactos informales a aquéllos que se llevan a cabo dentro de marcos institucionales precisos.

a) *Informales*. Son todos aquellos contactos que mantienen las entidades subestatales con el exterior y que, desde el punto de vista formal, no implican altos niveles de institucionalización y no requieren el establecimiento de procedimientos específicos. Pueden ir desde los contactos informales entre las élites hasta las comidas de negocios y las conversaciones telefónicas («*direct-dial diplomacy*»). Acostumbran a ser característicos de las regiones fronterizas o de regiones relativamente próximas. La frontera Canadá-Estados Unidos-México brinda, por ejemplo, un inmenso campo de posibilidades para este tipo de contactos. Las élites subestatales desempeñan un papel fundamental ya que este tipo de actuaciones dependen en buena parte de los vínculos de relaciones/amistad que se establecen entre ellas. En el caso de Cataluña, las relaciones transfronterizas llevadas a cabo por la *Direcció General de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments* con los organismos franceses paralelos son relaciones desarrolladas básicamente a este nivel (conversaciones telefónicas, contactos constantes e informales basados en la confianza mutua). Lo mismo ocurre en muchos de los contactos internacionales establecidos

por la Escuela de Policía de Cataluña en los que lo importante son las relaciones con los directores de otras Escuelas y de los que prácticamente nunca queda constancia escrita. Las relaciones surgen de los contactos individuales a través de congresos, conferencias internacionales y otros encuentros de carácter profesional. En este sentido el grado de personalismo en la actividad exterior de las entidades subestatales es elevado.

No hay que subestimar la importancia de estas acciones. Su utilidad es manifiesta en la resolución de los problemas fronterizos. Duchacek afirma que el teléfono, las reuniones improvisadas y las comidas parecen ser los instrumentos preferidos para la solución de las cuestiones fronterizas. Este tipo de vínculos pueden ser la base de proyectos posteriores y realizaciones concretas, pueden ahorrar tiempo y recursos y pueden agilizar procesos estancados. También permiten evitar controles o intentos de dirección innecesarios por parte del gobierno central.

b) *Formales*. Son todas aquellas relaciones que se conducen por los canales formales de la paradiplomacia (49) regional. El nivel de formalización también puede variar: desde las actividades de los *lobbies* hasta los acuerdos (en aquellos estados, cantones, *Länder* o provincias en que el régimen constitucional del Estado lo permite). La lista de actividades es muy amplia y depende de las competencias exteriores de que gozan las entidades subestatales en los diferentes países:

- misiones en el extranjero de carácter comercial/industrial organizadas, coordinadas o amparadas por las instituciones de gobierno local,
- viajes de las autoridades subestatales al exterior con finalidades de promoción (que pueden o no revestir un carácter político),
- recepción de misiones extranjeras y recepción de autoridades extranjeras,
- participación en ferias comerciales u organización de demostraciones sobre la producción local en el exterior,
- campañas de promoción en medios de comunicación extranjeros,
- establecimiento de oficinas de promoción en el exterior de carácter permanente,
- establecimiento de oficinas de promoción en el interior pero de vocación internacional (destinadas a la captación de la inversión extranjera: servicios de información, ayuda en la gestión, búsqueda de socios, etc.),
- establecimiento de zonas francas para impulsar el comercio y atraer la inversión,
- relaciones con otros actores internacionales (entidades subestatales, estados, multinacionales, organismos internacionales...);

(49) DUCHACEK (1990, pág. 32, nota 11) señala que inicialmente usó el término coloquial de «microdiplomacia» pero que consciente del tono despectivo que podía desprenderse de esta expresión aceptó encantado el término más preciso sugerido por el profesor SOLDATOS de «paradiplomacia». No sólo porque éste no tiene ningún sentido despectivo sino porque «para» expresa fielmente lo que quería significar: actividades paralelas a, a menudo coordinadas con, complementarias de y a veces en conflicto con la «macrodiplomacia» centro-centro.

- actividades de cooperación funcional (transfronteriza), cultural, educativa, lingüística, tecnológica, científica, sanitaria, política...,
- hermanamientos de regiones/provincias,
- participación en redes regionales,
- participación en organismos internacionales (como *lobby* influyendo en las decisiones de la delegación estatal o con un cierto grado de autonomía respecto a ella cuando es posible constitucionalmente),
- participación en conferencias internacionales (en las mismas modalidades que en el caso anterior),
- participación en la celebración y ejecución de Tratados internacionales en los casos en que sea posible constitucionalmente.

3. *Relación con la actividad exterior del Estado*

La tercera clasificación es establecida en base al tipo de relación entre el gobierno central y el subestatal en la que se enmarca o en la que deriva la actuación exterior subestatal. Puede ir de la cooperación al conflicto pasando por las actuaciones paralelas.

a) *Cooperación*. Las entidades subestatales y los gobiernos centrales pueden cooperar a nivel exterior cuando sus objetivos coinciden. Por ejemplo, organizando conjuntamente ferias en el extranjero, preparando conjuntamente la participación nacional en conferencias internacionales en temas de interés regional, coordinando los programas de actividades de dignatarios extranjeros en visita oficial, etc.

b) *Conflicto*. Si la entidad subestatal entra en conflicto con el gobierno central y estima que éste no representa adecuadamente sus intereses exteriores, puede intentar desarrollar su actividad exterior en contra de las directrices de éste. Suelen ser casos en que las competencias exteriores en alguna materia no están claras y son reclamadas por ambas instancias gubernamentales.

Kincaid afirma que el conflicto derivado de la actividad exterior de las entidades subestatales mantiene una relación directa con los patrones de cooperación/conflicto existentes en el seno del Estado. Según este autor, los patrones de conflicto y de cooperación que emergen de la diplomacia de las subunidades no son especiales ni independientes, al contrario, suelen ser paralelos a los patrones de conflicto y cooperación presentes en otros campos de las relaciones central-subestatales. Insiste en que es solamente la novedad de estos temas la que puede ocasionar algún conflicto inusual en aquellas áreas en las que el gobierno central estaba acostumbrado a ejercer el monopolio de los poderes de la política exterior (50).

Cuando el nivel de conflicto entre una entidad subestatal determinada y el Es-

(50) J. KINCAID: «Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State as Foreign-policy Actor», en MICHELMANN y SOLDATOS: *Op. cit.*, 1990, págs. 54-75 (pág. 73).

tado es tal que el objetivo de la primera es la secesión, el nivel de conflicto a nivel de la actuación exterior será más intenso. El actor subestatal podrá utilizar la actividad exterior (misiones culturales, comerciales, representación...) como medio para vehicular su mensaje independentista y para captar apoyo para su causa. Este tipo de actuación es minoritario dentro del espectro de las actividades de las entidades subestatales. Duchacek lo ha denominado «protodiplomacia global» (*Global protodiplomacy*) y la ha definido como aquellas iniciativas y actividades exteriores de un gobierno no central que incluyen un mensaje separatista en sus relaciones y vínculos económicos, sociales y culturales con países extranjeros (51).

c) *Actuación paralela*. Un tipo de actuación intermedia entre la cooperativa y la conflictiva es la «paralela». Nos referimos a aquellos casos en que la actividad exterior subestatal no está en conflicto con la central pero tampoco está coordinada. Esta situación puede ser debida a que las entidades subestatales actúen en terrenos inconexos, es decir, en temas en los que no existe un interés compartido con el Estado o en regiones que no son prioritarias desde el punto de vista estatal.

A veces el paralelismo de la actuación se debe a una falta de coordinación que puede tener o no que ver con las relaciones conflictivas que la entidad subestatal mantiene con el gobierno central. Son aquellos casos en los que observamos una duplicación de esfuerzos y de recursos: por ejemplo, el establecimiento de dos oficinas exteriores en una misma ciudad (una del gobierno central y el otro del subestatal). Estas duplicidades pueden tener un impacto negativo de cara al exterior (informaciones contradictorias o simplemente diferentes, utilización de fuentes y datos distintos, ocultación de la información referida a la otra instancia, impresión de descoordinación, etc.), sobre todo de cara a los estados unitarios que desconocen las vicisitudes de la vida política de los estados compuestos.

Soldatos considera que la tendencia futura de la paradiplomacia de las entidades subestatales será avanzar hacia la racionalización y alejarse de su actual carácter conflictivo. En nuestra opinión, esto no evitará completamente la emergencia de problemas entre ambas instancias, sobre todo en términos de coherencia y armonización. Soldatos va más lejos y su opinión llega a ser mucho más optimista cuando afirma que la diplomacia subestatal será cada vez más cooperativa y menos paralela (52).

4. Criterio geopolítico

La cuarta clasificación es establecida en base al ámbito geopolítico en el que se desarrollan este tipo de actividades. Siguiendo el esquema de Duchacek (53) presentaremos tres tipos de actividades exteriores subestatales o de *paradiplomacias*:

(51) DUCHACEK: *Op. cit.*, pág. 248.

(52) P. SOLDATOS: «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en MICHELMANN y SOLDATOS: *Op. cit.*, 1990, págs. 33-53 (pág. 51).

(53) I. DUCHACEK: «Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International relations», en MICHELMANN y SOLDATOS: *Op. cit.*, 1990, págs. 1-34 (págs. 16 y sigs.).

a) *Paradiplomacia regional transfronteriza*. En esta categoría Duchacek incluye los contactos a través de las fronteras que están predominantemente condicionados por la proximidad geográfica y la semejanza de la naturaleza de los problemas comunes y de sus posibles soluciones. La paradiplomacia regional se refiere a las redes y canales de comunicación, a las reglas explícitas e implícitas, a los procedimientos formales e informales que, dentro de una región, permiten y favorecen la interacción cooperativa entre gobiernos municipales y regionales, empresas privadas y ciudadanos individuales (54).

Se trata, pues, de contactos con objetivos predominantemente funcionales derivados de las condiciones de vecindad. La finalidad general de estas actividades es facilitar el movimiento de personas, productos, recursos y servicios. Los temas son múltiples: cuestiones medioambientales, de inmigración, control del contrabando, control del tráfico de drogas, control sobre los recursos naturales, cuestiones energéticas, colaboración en la extinción de incendios, protección civil, cuestiones industriales (por ejemplo, las «maquiladoras» de la frontera del norte de México con la del sur-oeste estadounidense), etc. Las redes informales establecidas entre las élites subestatales dinamizan activamente las gestiones. Dada la naturaleza de los interlocutores y de los temas de que se ocupan, sin que haya nada pre-establecido al respecto, el consenso acostumbra a ser el mecanismo adoptado en la toma de decisiones.

b) *Paradiplomacia transregional (o macrorregional)*. Las actividades incluidas en esta categoría son las conexiones y negociaciones entre gobiernos no centrales que no son vecinos pero cuyos gobiernos estatales sí lo son (55). La diferencia respecto a la categoría anterior es que en ésta los actores no son geográficamente contiguos, aunque sí lo son los estados de los que forman parte. En el caso español, ejemplos de este tipo de actividades podrían ser las que mantiene Cataluña con la región francesa de Rhône-Alpes.

Estas actividades ya requieren un mayor grado de formalización que es necesaria para poder controlar mejor los posibles conflictos con los respectivos estados. Duchacek declara que en nuestra era, en la que los estados todavía no se han adaptado a la presencia internacional de los gobiernos subestatales, estas formas de di-

El autor, en «The International Dimension of Self-Government», *Publius*, vol. 14, núm. 4, Fall, 1984, págs. 5-31, proponía dos tipos básicos de actividades exteriores subestatales: 1) el regionalismo transfronterizo (*transborder regionalism*), y 2) la microdiplomacia global (*global micro-diplomacy*). En 1986 (*op. cit.*) proponía una tipología que incluía cuatro categorías de actividades: 1) la microdiplomacia regional transfronteriza; 2) la microdiplomacia transregional; 3) la paradiplomacia global, y 4) la protodiplomacia (esta última categoría se basaba en los objetivos de la acción y no en el criterio geopolítico como las demás). En I. DUCHACEK, D. LATOUCHE y G. STEVENSON: *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, Westport, 1988, 256 págs. (págs. 12-13), las categorías utilizadas eran: 1) el regionalismo transfronterizo o paradiplomacia regional (*cross-border regionalism or regional paradiplomacy*); 2) la paradiplomacia transregional, y 3) la paradiplomacia global.

(54) DUCHACEK: *Op. cit.*, 1990, págs. 20 y 24.

(55) DUCHACEK: *Op. cit.*, pág. 25.

plomacia suscitan necesariamente cuestiones relacionadas con los instrumentos diplomáticos que pueden generar potenciales conflictos con los representantes diplomáticos y consulares, así como problemas de ajuste a las leyes extranjeras relativas a los agentes exteriores no diplomáticos (56).

En efecto, cuando la cuestión deja de ser puramente funcional, las tensiones afloran con mayor facilidad, aunque no tienen necesariamente que provocar conflictos.

c) *Paradiplomacia global*. Este término designaría los contactos político-funcionales que mantienen los gobiernos no centrales con centros comerciales, industriales o culturales o con los diversos departamentos de los gobiernos centrales de estados de otros continentes (es decir, con los que tampoco existe contigüidad geográfica a nivel estatal) (57). Son contactos inevitables en una era de globalización e interdependencia en la que las distancias han perdido significación.

La mayoría de las relaciones exteriores de la Generalitat catalana (dadas las fronteras de Cataluña y del Estado español) entrarían dentro de esta última categoría.

V. ACTITUD DE LOS GOBIERNOS CENTRALES ANTE LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE SUS UNIDADES SUBESTATALES

Las actitudes de los estados ante la actuación exterior de sus entidades políticas subestatales varían según el grado de autonomía de la actividad exterior de los gobiernos subestatales, según la situación sobre el patrón cooperación/conflicto entre ambas esferas y según el contexto interno y externo del Estado en el momento en que la actividad exterior subestatal tiene lugar. A pesar de esto, hay dos actitudes que, en intensidades diferentes, son más o menos universales.

En general se puede hablar de una actitud de reticencia y de alerta inicial. El origen de la oposición original está en la tendencia a mantener el *statu quo* estatocéntrico inherente al sistema y a sus principales unidades, los estados.

Duchacek (58) enumera siete fuentes de oposición de las élites centrales en la actividad exterior no central: 1) la oposición inicial a toda disolución del poder central (invocando los principios constitucionales de unidad de la política exterior); 2) la inercia burocrática que hace temer cualquier novedad; 3) la devoción al orden y el temor a la complejidad de un nuevo patrón de relaciones; 4) el miedo a las consecuencias que puede ocasionar la inexperiencia, a la falta de credibilidad diplomática y a la falta de habilidades negociadoras del personal subestatal (que pasa de un universo doméstico ordenado al «caos» de la anarquía internacional) (59); 5) el

(56) DUCHACEK: *Op. cit.*, pág. 26

(57) DUCHACEK: *Op. cit.*, pág. 27.

(58) DUCHACEK: *Op. cit.*, 1984, págs. 20-22.

(59) En ocasiones, las autoridades centrales llegan a subestimar exageradamente las capacidades y aptitudes de las autoridades no centrales. DUCHACEK (*op. cit.*, 1984, pág. 21) ofrece el ejemplo —cita una entrevista personal— de un funcionario suizo que manifestaba el temor a la introducción de espías comunistas a través de la actitud inocente y *naïf* de las autoridades cantonales en sus contactos exteriores.

temor al caos político-administrativo que puede reducir la efectividad del gobierno central; esta pérdida de control podría ser utilizada por otros estados rivales para minar la acción y la fuerza del Estado en cuestión; 6) el temor al egocentrismo subestatal que puede ir en detrimento de otras regiones del Estado y ser el origen de tensiones y conflictos intra-estatales (especialmente en estados donde la asimetría regional es muy notoria), y 7) el temor al potencial independentista de algunas de las iniciativas subestatales.

En definitiva, lo que está temiendo el Estado es su debilitamiento tanto exterior como interior. En consecuencia su reacción será frenar, en la medida de lo posible, toda dispersión exterior. Y ésta es precisamente la segunda característica de la actitud central: actuar por reacción. Gran parte de los «temores» anteriormente señalados derivan del hecho de que la actividad exterior subestatal sorprende al gobierno central. La iniciativa siempre es de las partes interesadas en adquirir una presencia internacional y en sus primeras manifestaciones nunca es esperada por las autoridades centrales. Al temor a la novedad se le añade el desconcierto que acompaña a lo inesperado y la conciencia de no tener los instrumentos adecuados para una respuesta rápida.

La historia de las relaciones internacionales de Quebec está llena de ejemplos de las reacciones apresuradas del gobierno federal para hacer frente a las iniciativas exteriores quebequenses. Uno de ellos sería el súbito interés por la francofonía que despertaron en el gobierno federal los contactos cada vez más intensos de Quebec con Francia y el África francófona. El Gobierno canadiense se sintió repentinamente atraído por la francofonía después de una larga tradición de dedicación exclusiva a los vínculos anglosajones a través de la Commonwealth.

A medida que la novedad deja de ser tal, los gobiernos centrales se pueden plantear otros tipos de comportamientos a fin de canalizar las iniciativas subestatales. Coincide con el reconocimiento de la imposibilidad (a veces legal, pero sobre todo pragmática) de impedir una cierta actividad exterior subestatal.

Como señalábamos anteriormente, las reacciones no son universales y están fundamentalmente condicionadas por el contexto interno y por la situación de cada Estado en el sistema internacional. Igualmente el carácter de la acción exterior de las entidades subestatales influye en la determinación de la actitud central hacia ella. Si el conflicto entre gobierno central y gobierno regional es abierto y existe la amenaza de secesión y de contagio a otras subunidades, el gobierno central intentará una centralización sin concesiones. La entidad secesionista, por su parte, intentará actividades protodiplomáticas.

Pero las situaciones extremas no son las más habituales. Las situaciones a las que deben hacer frente los estados no constituirán, en la mayoría de los casos, graves amenazas a sus integridades nacionales.

Dejando de lado las materias de defensa y seguridad político-militar que raramente son reclamadas por las entidades subestatales, las otras áreas de actuación exterior permiten la cooperación o la diversificación de acciones sin peligro de fragmentación de la política exterior del Estado.

Por otra parte, la reproducción, a nivel subestatal, de la competencia propia de los estados en un mundo interdependiente es también inevitable. Sobre todo en estados que agrupan en su interior realidades diferenciadas (a nivel económico, cultural o étnico). En este sentido coincidimos con Duchacek cuando afirma que esta mezcla de cooperación y competición es el escenario más probable en el mundo democrático en general y en el mundo federal en particular.

VI. CONCLUSIONES

La presencia internacional de las entidades políticas subestatales ha dejado de ser un hecho aislado y característico de alguna entidad con aspiraciones independentistas para convertirse en la respuesta natural de estos actores a los retos de la interdependencia y la globalización. No hace falta referirse a un comportamiento conflictivo o que suponga una amenaza contra una determinada integridad nacional para hablar de la proyección exterior subestatal. Las causas que mueven a la acción exterior regional guardan mayor relación con aquellas otras motivaciones a las que nos hemos referido: la globalización económica, la ampliación de la agenda internacional, la desaparición de la división nítida entre política exterior y política interna, la multiplicación de los canales de comunicación y de los flujos de intercambio a través de las fronteras, la incidencia de las diferentes realidades regionales así como las asimetrías regionales o la transformación del Estado. Las realidades particulares son las que determinarán los tipos de conducta de estos actores en cada caso: desde su área geográfica y su contenido, hasta su nivel de cooperación o de enfrentamiento con la política exterior del Estado.

En cuanto a la postura de los estados, la persistencia del fenómeno (el mayor número de actuaciones internacionales subestatales y su conocimiento) ha hecho que estos comportamientos hayan pasado a formar parte de sus cálculos. Aunque no absolutamente, ha perdido parte de su carácter de anomalía y de desviación. Esto tiene especial relevancia por dos razones: en primer lugar, cuanto mayor es la consideración de este fenómeno como una tendencia de las relaciones internacionales contemporáneas, menores son los esfuerzos que las entidades políticas subestatales deben dedicar a la reivindicación de su pequeño espacio internacional y menores los esfuerzos que el gobierno central debe empeñar en frenarlas. La principal consecuencia de esta normalización es la posibilidad de una mayor concentración en sus objetivos (en ambos niveles) y por tanto la racionalización de sus esfuerzos y la optimización de los recursos utilizados en su obtención. Inclusive permite actuaciones coordinadas provechosas para ambas instancias.

En la coyuntura actual de explosión de los nacionalismos, la posibilidad de no tener que plantearse todas las actuaciones exteriores subestatales como amenazas al Estado es fundamental a la hora de planificar la racionalización de medios y recursos.

Finalmente, en cuanto a la conexión con el desarrollo teórico de las Relaciones

Internacionales, podemos afirmar que el hecho de la multiplicación cualitativa y cuantitativa de este tipo de actuaciones es precisamente lo que ha permitido su incipiente teorización y sistematización. A su vez el hecho de que la Teoría de las Relaciones Internacionales empiece a ocuparse de ello y lo interprete como una tendencia evolutiva del sistema internacional contemporáneo en estrecha relación con otros procesos y dinámicas del mismo, en lugar de como una conducta desviada, contribuye a su normalización.

En este sentido, la teoría sucede lógicamente a la práctica pero al mismo tiempo contribuye a su afianzamiento. Los estados, acostumbrados a que sus unidades integrantes desarrollen una actividad exterior, no se enfrentan ya a un fenómeno desconocido e identificado con voluntades desintegradoras. La normalización permite posturas más racionales por ambas partes. Los estados ya no tienen como objetivo prioritario una respuesta inmediata de signo negativo. Pueden incluso integrar las voluntades exteriores de sus subunidades en sus formulaciones de política exterior y establecer mecanismos de consulta para evitar las actuaciones paralelas y conflictivas. El futuro apunta cada vez más en esta dirección.