

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Paradiplomacia y desarrollo territorial

Serie Territorios en Debate N° 9



2019

Paradiplomacia y desarrollo territorial / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

216 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 9)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096340

POLÍTICA EXTERIOR ; DESARROLLO TERRITORIAL ; GOBIERNO LOCAL ; POLÍTICA ; ASPECTOS SOCIALES ; RELACIONES INTERNACIONALES ; GLOBALIZACIÓN ; GOBERNANZA ; POLÍTICA ECONÓMICA ; PARADIPLOMACIA ; ECUADOR

327.1- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-634-0

Derechos de autor No. 055418

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Introducción	9
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial	17
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas	67
<i>Nahuel Oddone</i>	
La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo	105
<i>Carles Llorens y Javier Sánchez Cano</i>	
La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa	147
<i>Alan Cathey y Edgar Zamora</i>	
Quito, paradiplomacia y desafíos: un proceso de normalización	177
<i>Raúl Salgado y Daisy Peñafiel</i>	
Paradiplomacia: Acciones de proyección internacional de los Gobiernos Intermedios como una alternativa complementaria para desarrollo territorial.	207
<i>Edwin Miño y Juan Haro</i>	

La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo

Carles Llorens¹
Javier Sánchez Cano²

Resumen

El artículo realiza un recorrido general por la actividad exterior de los gobiernos regionales, o intermedios, desde sus inicios y su expansión en los años ochenta del siglo pasado, hasta la actualidad marcada por la participación regional en las agendas globales de NNUU. A partir del análisis de casos concretos, y con un énfasis en la Unión Europea, como espacio que permite mayores aprendizajes y conclusiones, el texto examina la dimensión externa del regionalismo, el diálogo de la paradiplomacia con la acción exterior del Estado, y la forma en que los gobiernos intermedios, de forma individual o articuladas en red, persiguen sus objetivos en el sistema internacional y en los esquemas de la integración regional.

Palabras clave: Paradiplomacia, regionalismo, identidad, descentralización, autogobierno, transfronterizo, Euroregión, gobernanza multinivel, cooperación territorial, redes de regiones, Desarrollo Económico Local (DEL).

1 Secretario General de la Organización de Regiones Unidas – Foro Mundial de Regiones (ORU-Fogar). cllorens@regionsunies-fogar.org

2 Doctor en Ciencia Política, Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya. jsanchez.cano@gencat.cat

Surgimiento y consolidación de la acción internacional de los gobiernos regionales

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, diferentes gobiernos no centrales han empezado a desarrollar actuaciones en el exterior de las fronteras de sus propios Estados. No se trata de un fenómeno nuevo. Hace siglos, antes de que el Estado-Nación se extendiese como forma predominante de organización política, las ciudades desplegaban en Europa una amplia actividad diplomática y comercial. Frente a ella, los Estados van a reclamar para sí la competencia exclusiva en el ámbito exterior, incluida la definición del interés nacional. La hegemonía de los Estados y la consolidación y mundialización de su sistema se hallan estrechamente vinculada a ese control, que incluye la movilización para hacer la guerra y la defensa de las fronteras (Tilly, 1990). Esa hegemonía no llega a eliminar totalmente la proyección exterior de ciudades y de regiones, que se mantiene como un fenómeno vivo, aunque ciertamente marginal hasta mediados del siglo pasado. Entre los años sesenta y ochenta, múltiples manifestaciones del fenómeno paradiplomático atraen la atención de analistas y de prácticos, y disponemos hoy de un corpus considerable de trabajos que intentan arrojar algo de luz sobre una forma de acción exterior interesante y novedosa, aunque también discontinua y fragmentaria, difícil de aprehender con los enfoques convencionales.

La acción exterior de gobiernos no centrales, o paradiplomacia, se despliega a través de múltiples modalidades e instrumentos, y ha sido objeto de análisis extensos que la describen y organizan a partir de diversos criterios. Entre éstos, el que formula Michael Keating (1999) sobre las motivaciones de la acción exterior regional, que se ha consolidado como un esquema claro e intuitivo, útil si no para explicar, sí para presentar las diversas manifestaciones del fenómeno. Eso es lo que hacemos, de forma sucinta y para el nivel regional, que es el que interesa a este artículo.

En este mundo global, las regiones, casi como una pulsión, se ven impulsadas a buscar inversiones, nuevos mercados, ni que sea en un tema tan claro como la promoción turística. No es raro, así, que veamos que, más que los gobiernos centrales, son las regiones quienes compiten en una auténtica guerra de subastas para conseguir determinadas inversiones ex-

tranjeras, sean estas la instalación de un parque de Disney, una feria sobre tecnología o una fábrica de automóviles.

En segundo lugar, hay razones políticas que impulsan a los gobiernos intermedios, buscando reconocimiento exterior a su singularidad. Un caso clásico puede ser el de Cataluña que, llevado al máximo grado, ha buscado apoyo internacional para conseguir la independencia, pero podrían apuntarse otros casos que no han tenido esta deriva, como los del País Vasco o Flandes. Apunta Keating que, en estos casos, existe “un sentimiento de identidad nacional diferenciada y un proyecto de construcción nacional”, con lo cual su proyección exterior “resulta cualitativamente distinta de aquellos casos en los que viene motivada tan sólo por motivos funcionales”. Con frecuencia estos son territorios que, moviéndose en el ámbito regional, y siendo técnicamente gobiernos intermedios, se consideran “naciones sin Estado.”

Keating apunta la reticencia con la que, con mucha frecuencia, los Estados centrales ven a la paradiplomacia en esta vertiente más política. “Los Estados –afirma– no ven con buenos ojos la intrusión de los actores subestatales en un área considerada tradicionalmente como de su dominio exclusivo”. Estas razones políticas hacen que, a menudo, esta actividad exterior se vea como una diplomacia paralela a la del Estado central y, en consecuencia, que la paradiplomacia sea percibida como una competencia desleal y conflictiva con la diplomacia central. Pueden existir, evidentemente, conflictos nacionales donde esto pueda ser así. La presencia exterior de las regiones y, en consecuencia, la paradiplomacia, sin embargo, puede verse también en un contexto multinivel en el que interactúan diferentes actores, dependiendo de las temáticas y de las competencias, pero que pueden funcionar armónicamente. En este esquema, muy bien definido por Brian Hocking y Michael Smith, el Estado central no es un guardián censor de las posibilidades de las regiones, sino un articulador que concerta, impulsa y coordina las actividades exteriores de sus gobiernos intermedios. En este último punto el mejor ejemplo lo encontraríamos en la República Popular China, donde un factor clave del desarrollo económico del país han sido sus provincias, lanzadas a conseguir oportunidades económicas en el exterior, perfectamente armonizadas con Pekín.

¿De qué se ocupan los gobiernos centrales y de qué los gobiernos no centrales en esta diplomacia y para-diplomacia multinivel concertada? La literatura sobre el tema señala que las competencias del Estado central debe ser la *high politics* (defensa, seguridad, relaciones con otros Estados), mientras que los gobiernos intermedios se ocuparían de la *low politics* (las cuestiones económicas, culturales...). La dificultad estriba, en cualquier caso, en precisar qué incluimos en cada una de las dos categorías.

Finalmente, la presencia en el exterior puede estar también determinada por factores culturales. Territorios con lenguas y culturas diferenciadas pueden buscarse y ser interlocutores con problemáticas parecidas, de cara a defender conjuntamente estas singularidades frente a Estados y organizaciones internacionales. Escocia, por ejemplo, necesita marcar su propio perfil cultural dentro del Reino Unido haciendo patente su singularidad cultural. Quebec, en Canadá, es el único territorio francófono en Norteamérica. Convertido en minoría, tiene tendencia natural a mirar a la madre patria, Francia, al otro lado del Atlántico. Su política internacional, marcando perfil en temáticas diversas, busca siempre la proximidad de Francia y de los territorios francófonos. Más allá de estos casos más clásicos, hoy vemos muchos territorios de América Latina y de África donde este motivo cultural apuntado por Keating impulsa a las regiones a traspasar fronteras, en búsqueda de alianzas que puedan, sin ir más lejos, encontrar amparo los hechos indígenas.

Cabe decir, en general, que el fenómeno de la presencia internacional de las regiones no es ya un fenómeno europeo, como con frecuencia se considera. No son ya los ejemplos de regiones que, por momentos se presentan como naciones sin Estado, no es ya el caso de regiones francesas, italianas, de comunidades autónomas españolas o de *Länder* alemanes. No se limita, tampoco, a los Estados-provincias de realidades federadas de siempre. Se trata de un fenómeno global, del que participan, como apuntaba Stéphane Paquin ya en 2004, “prefecturas japonesas, provincias chinas, provincias indonesias, Estados indios, provincias sudafricanas, Estados mexicanos, Estados brasileños, regiones chilenas, departamentos colombianos, provincias argentinas y un largo etcétera”.

Siendo la internacionalización de las regiones un proceso tan generalizado y amplio no podemos, en este artículo, forzosamente limitado en

espacio, pretender dar una visión completa del fenómeno. Si nos proponemos, en cualquier caso, abordar unos cuantos procesos que, entendemos, pueden ser significativos, a saber: Cataluña y Flandes en Europa, las provincias chinas en Asia y las provincias argentinas en América Latina.

Cataluña responde al caso de un territorio con una singularidad cultural muy marcada y una voluntad muy permanente de autogobierno. Así, con una larga trayectoria histórica, el Gobierno de Cataluña ha procurado tener una presencia exterior que no ha sido fácil, no en vano España venía de una tradición centralista muy marcada. Los catalanes, en cualquier caso, han aprovechado el desarrollo autonómico para desplegar esta actividad en el exterior.

El caso de Flandes, en Bélgica, tiene muchas similitudes con el caso catalán. Tiene la singularidad, sin embargo, de vivir muy de cerca el proceso de construcción europea, de manera que las regiones belgas consiguieron una participación de las instituciones europeas que merece ser subrayada.

El caso de las provincias chinas lo incluimos para mostrar una situación poco conocida y poco puesta en valor. Destacaremos, sin embargo, una nueva paradoja: el de un Estado central controlado con mano de hierro por un régimen de partido único, pero que permite a las provincias una amplísima autonomía, sobre todo económica. Finalmente hablaremos del caso de las provincias argentinas. Se trata de aportar la experiencia de otra geografía, pero, también la de un país con una trayectoria federal originaria, pero que sólo en las últimas décadas ha permitido el despliegue internacional de sus provincias. Si el caso de Cataluña y Flandes responden a un tipo de internalización de los que Keating hablaba que pueden ser vistos con reticencias por parte de los Estados centrales, los casos chino y argentino nos muestra un caso ejemplar, pese a sus diversos problemas y dificultades, de concertación multinivel.

Cataluña

En el caso de Cataluña, en un primer momento, el pro-europeísmo, tanto como la necesidad de buscar inversiones en el exterior, fueron el motivo de su internacionalización. En el temprano año de 1982, el Gobierno catalán impulsó ya el Patronat Català Pro Europa, con voluntad de preparar

tanto la administración como la empresa catalana para la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, que debía producirse en 1986. Eran años en que la crisis estaba teniendo efectos devastadores para la industria catalana más tradicional. Y es el momento en que, con un posicionamiento completamente innovador, el Gobierno autónomo y su presidente de aquel momento se convierten en agentes comerciales de Cataluña. El Gobierno catalán va al encuentro de la pujante industria japonesa, y le ofrece instalarse en Barcelona. Las inversiones, europeas, norteamericanas y japonesas, llegaron a Cataluña. En el año 1987 se creó el Consorci per la Promoció Comercial de Catalunya, hoy reconvertido en ACCIO, que llegó a disponer de 38 oficinas y llegó a actuar en cincuenta países levantando inversiones y abriendo mercados a las empresas catalanas.

En un momento posterior, el Gobierno catalán se convierte en una de las puntas de lanza del regionalismo europeo. La Generalitat de Catalunya participa de todas las redes regionales de Europa, desde ARFE a la CRPM o la Asamblea de Regiones de Europa. Jordi Pujol, presidente catalán, acaba convirtiéndose en presidente de esta última de 1992 a 1996, teniendo un papel muy notable en el impulso de vincular regionalismo y europeísmo, lo que debía conducir finalmente a la creación del Comité de las Regiones. En 1989 se había creado también el Institut Europeu de la Mediterranea, un *think tank* para trabajar con el Magreb que, con participación del Ministerio de Asuntos Exteriores español, fue motor de lo que después se conoció como Procés de Barcelona y la Unión para el Mediterráneo. Ya con el nuevo siglo, el Gobierno catalán ha abierto delegaciones políticas en una decena de países que han tenido una grave oposición de la opinión pública española y el boicot del Gobierno español.

A partir de 1980, en Bélgica se reconocieron las diferentes comunidades culturales del país como partes constituyentes, de manera que se requería su consentimiento para la firma de tratados internacionales, siempre que estos afectaran a sus competencias. Esto abrió un espacio inédito de participación regional en el ámbito exterior. Esta capacidad constitucional se vio ampliada cuando, a partir de 1988, gobiernos no centrales –como el de Flandes– pudieron firmar acuerdos internacionales en sus ámbitos de competencias.

Los gobiernos intermedios belgas, con Flandes a la cabeza, fueron también precursores con relación a su presencia en ámbitos de decisión europeo. No estamos hablando ya del Comité de las Regiones que, convertido en un espacio compartido con el mundo municipal europeo, es una instancia puramente consultiva de la Comisión Europea, sin ningún poder vinculante. Los gobiernos intermedios belgas consiguieron estar presentes en las conferencias intergubernamentales de la Comisión Europeas, representando a Bélgica. Algo que también consiguieron en el Consejo de la Unión Europea. Esta victoria política, rápidamente captada por los catalanes, se convirtió en reivindicación en su dinámica de negociación con el Gobierno español. Así, las comunidades autónomas españolas consiguieron estar presentes también en alguna comisión intergubernamental europea. Ésa era, sin embargo, una presencia rotativa: representando a España, pero con tutela central.

Las provincias chinas

Para explicar la irrupción de las provincias chinas será muy útil hacerlo a partir de un nombre: Zhu Rongji, el primer ministro de la República Popular China desde marzo de 1997 a 2003. Zhu era un reformista que, habiendo sido director del Banco Central, había vivido en propia piel las dificultades que podían ocasionar los viejos conservadores del partido. Convertido en primer ministro en el marco de los cambios impulsados por Deng Xiaoping, impulsó un paquete de reformas que, vistas en perspectiva, hoy, pueden considerarse ya una verdadera revolución de increíbles consecuencias.

Zhu atacó con contundencia la corrupción, endémica en todas las áreas y en toda la geografía, y que la apertura económica a la económica de mercado acababa alimentando. Disminuyó drásticamente la ineficiente administración pública, suprimiendo hasta doce ministerios y cuatro millones de funcionarios públicos. Y, finalmente, sustrajo la protección pública a todo el aparato de empresas paraestatales, impulsándolas a competir en el mercado libre y a buscar aliados en el ámbito internacional. Estas reformas, cono-

cidas como “Las tres consideraciones” de Zhu Rongji, tuvieron una gran trascendencia territorial. China continuaba funcionando con un inoperante centralismo, que bloqueaba los cambios políticos y ralentizaba el deseado y anhelado despegue económico. Las reformas de Zhu tuvieron, pues, un impacto en la estructura administrativa. Redujo a la mitad la burocracia de Pekín. Pero no sólo hizo esto. El primer ministro, buen conocedor de la económica, desarmó muchas empresas “nacionales” que eran verdaderos dinosaurios y acababan siendo gestionadas por los ministerios, y las dio a administrar a las provincias. Y les abrió lo que se llamó “la puerta de la jaula”. Aquellas empresas menores y más dinámicas podían acudir al exterior, para buscar inversores, capital, mercado y tecnología. Frente a los dinosaurios que cada año esperaban una inyección del Estado para cuadrar sus cuentas, ahora, eran empresas que podían buscar capital en los mercados bursátiles de Shangai o Hong Kong, o en el mercado internacional. Esto, más allá del impacto económico, tenía también trascendentes consecuencias políticas. Los gobernadores, antes fieles seguidores y guardianes de los principios del partido, ahora se convertían en los gerentes de su provincia y, tanto como gerentes, en los directores comerciales de sus provincias, en una incesante promoción económica de sus territorios en el extranjero. El objetivo era, pues, presentar la provincia como la más digna de recibir inversiones.

Las reformas de Zhu, de hecho, lo que hacían era generalizar en el territorio lo que, desde los años ochenta, se venía haciendo en las llamadas zonas económicas especiales. Allí el Gobierno chino permitió la apertura a las inversiones extranjeras. El éxito fue incontestable. Viendo el enriquecimiento que esta experiencia había supuesto para la provincia de Guangdong, al lado de Hong Kong, de hecho, era muy difícil parar la generalización. De esta manera, hoy, oficialmente, la República Popular continúa siendo un Estado comunista centralizado. En la praxis y en la cotidianidad, los gobernadores tienen un amplísimo margen de maniobra político y económico, con dos únicas limitaciones: que no pongan formalmente en duda unos dogmas que ya no rigen la vida china, pero que continúan estando ahí, y que no se vean envueltos en problemas de corrupción y no ostenten de riqueza. Y esto hasta el punto que algunos estudiosos, como Kenichi Ohmae hablan ya de los Estados Unidos de China.

Argentina

Si las provincias chinas son ya actores internacionales relevantes, lo son también las provincias argentinas. Argentina, como algunos otros países federales de América, de Estados Unidos y Canadá, a Brasil o México, parten con la ventaja –para lo que nos ocupa– de ser países originariamente federales. Ser federal nunca y en ninguno de estos países había facultado a los Estados o a las provincias a una presencia exterior. En el caso argentino, las provincias habían desarrollado ya una cierta actividad exterior desde los años ochenta, pero, podríamos poner el punto de partida de esta presencia exterior, que está permitiendo la firma de tratados y otras formas de presencia, en las reformas introducidas a este respecto en la Constitución de 1994.

¿Cómo se llega a esta reforma? La internacionalización de los gobiernos intermedios, también en el caso argentino, es una respuesta, como hemos visto, a la globalización y a un mundo muy conectado e interdependiente. En el país austral, sin embargo, hay un factor local que empujó esta tendencia. Como en tantos otros países de América Latina que sufrieron dictaduras, siempre marcadamente centralistas, en Argentina, la democracia conllevó descentralización. Son pulsiones descentralizadoras que, poco más o menos, han sufrido Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil... Unas veces, la demanda de descentralización ahí se queda. En otras, la descentralización que se convierte en ley y, en la mejor de las veces, en una descentralización efectiva. En el caso argentino, la llegada de la democracia supuso un gran debate nacional, que se saldó con unas conclusiones claramente descentralizadoras. Se quería recuperar un verdadero federalismo, dando más autonomía a las provincias. Y autonomía, también, en el plano internacional. Como explica muy bien Lucía Esposto en su artículo “La política exterior de los gobiernos no centrales: introducción al caso argentino”, durante el Gobierno de Raúl Alfonsín, el peronismo buscó reformular sus lineamientos de política internacional y llegó a la conclusión que las provincias debían participar en el manejo de la política exterior.

¿Qué planteaban los peronistas, que después se convirtió en política nacional? Pues existían preocupaciones muy diversas, como el posicionamiento en el comercio internacional, las relaciones con Brasil y Uruguay,

la integración fronteriza, la salida al Pacífico... y se empezó a ver que, las provincias, podían jugar un papel clave en todos estos temas. Cuando Carlos Menem, exgobernador, se convirtió en presidente, este planteamiento se convirtió en oficial y acabó siendo parte de la reforma constitucional de 1994. Así, la nueva Constitución permitió que las provincias puedan crear alianzas transfronterizas y puedan firmar convenios internacionales, siempre que no interfieran en la política exterior de la Nación. A partir de aquí, muchas provincias del país incluyeron ámbitos internacionales en sus respectivas constituciones. A nivel muy práctico debe decirse que la paradiplomacia de las provincias tiene un fuerte componente económico, de manera que deberíamos concluir que es una presencia exterior de las que Keating señala como motivadas por razones económicas, más allá de que con frecuencia el interés pueda estar en la cooperación técnica, tecnológica, financiera... En el caso argentino no hay provincias con hechos diferenciados como los que vemos en otras latitudes, ni territorios con ningún tipo de veleidad secesionista. A pesar de eso, con mucha frecuencia se habla de la necesidad de coordinar la política nacional con la de las provincias y esto hace que Lucía Esposto se pregunte: ¿En esto subyace el temor de pérdida de control de la política exterior por el Estado nacional?

El análisis de la paradiplomacia regional

Como se ha dicho, pese a la continuidad entre las prácticas recientes y las más antiguas, el activismo internacional de ciudades y regiones experimenta en las últimas décadas un crecimiento ciertamente importante: tanto en intensidad como en alcance geográfico, hasta el punto de que el fenómeno —que a finales de los años setenta del siglo pasado se limitaba a las ciudades, regiones y entidades federadas occidentales— se extiende hoy a todos los continentes. Es por tanto razonable afirmar que la implicación sub-estatal en los asuntos internacionales constituye una característica estructural del sistema político global (Cornago, 2000, p. 17). Pero no sólo la mundialización y diversificación del fenómeno motiva el interés, creciente, que éste recibe por parte de los analistas, de diversas disciplinas. Es sobre todo su

carácter novedoso, y su carácter de síntoma de los grandes cambios, de las transformaciones del sistema internacional contemporáneo, lo que explica la atención y el esfuerzo de estudio del fenómeno paradiplomático.

El análisis de la paradiplomacia ha prestado especial atención, desde el primer momento, a la relación de este fenómeno con la política exterior estatal, incluidas las dinámicas de cooperación y conflicto, y también la medida en que era aceptable que, en sistemas federales o con un alto nivel de autogobierno regional, los ejecutivos centrales no abriesen la acción exterior a la participación de los niveles políticos que ostentaban las competencias reales, en cada materia. Así, en la tradición de estudios sobre federalismo y relaciones internacionales, John Kincaid analizó el papel de los gobernadores en la política exterior de los Estados Unidos, descubriendo pautas sostenidas no sólo de actuación exterior —especialmente comercial— sino de desarrollo institucional y organizativo, y de formas de cooperación con el gobierno federal (Kincaid, 1984, p. 133).

Desde finales de los años ochenta, el enfoque de las “soberanías perforadas” (Duchacek *et al.*, 1988) se convertiría en la óptica con la que la mayoría de observadores contemplaban la acción exterior sub-estatal. Su análisis sostenía que la interdependencia hacía ya tiempo que venía erosionando el supuesto carácter estanco de las fronteras nacionales y de la acción exterior del Estado. Los gobiernos regionales serían “perforadores sub-nacionales”: agentes que no sólo influyen en el proceso de toma de decisiones del gobierno central en materia exterior, sino que pueden buscar formas de acción internacional directa, independientes de la diplomacia estatal, y que al hacerlo cuestionan la soberanía como único criterio de la capacidad de actuación diplomática.

En 1990, Panayotis Soldatos edita junto a Hans Michelmann el clásico *Federalism in international relations: the role of subnational units*. Aunque Soldatos proponía en él un “marco explicativo para el estudio de los Estados federales como actores de la política exterior”, su trabajo es recordado por dos elementos fundamentales. Primero, la introducción de la noción de “paradiplomacia” como la actividad exterior de actores sub-estatales, que puede dar apoyo, complementar, corregir, duplicar o confrontar a la diplomacia del propio Estado-nación. Segundo, y a partir de la posibilidad

de esa confrontación, de ese reto a la diplomacia estatal, abre la discusión de la “condición de actor” de los gobiernos no-centrales. Una discusión que enlazaba con los debates clásicos en Relaciones Internacionales (realismo-liberalismo, en sus diferentes variantes), siempre con el elemento recurrente del cuestionamiento del Estado como actor único, o principal, de las relaciones internacionales. Y es que tras la acción exterior de los gobiernos locales, y especialmente de los regionales, se entreveía también un reto al Estado que no era menor: para algunos analistas, claramente en el ámbito de la Unión Europea, parecía que sólo era cuestión de tiempo que las regiones articularan sus capacidades, sobrepasando a sus Estados para acceder directamente a las instituciones internacionales, y vaciando efectivamente de poder a los ejecutivos centrales hacia arriba y hacia abajo. Una hipótesis que se compadecía bien con el contexto fluido de la posguerra fría, y el entorno más abierto, mejor comunicado y menos jerárquico del sistema internacional contemporáneo; y que como sabemos y explicaremos a través de este trabajo, está muy lejos de haberse hecho realidad.

Con relación al debate sobre la “condición de actor” (*actorness*) de los gobiernos regionales, especialmente útil nos parece el análisis de Brian Hocking (1996, 1997, 1999). En primer lugar, este autor estableció que las regiones no encajan con facilidad en las taxonomías habituales de actores internacionales. Por una parte (especialmente los Estados federados) constituyen comunidades políticas genuinas, en el sentido de ser mucho más que una división administrativa del gobierno central, y disponen de atributos (capacidad normativa, territorio, sistema de partidos, identidad colectiva...) cercanos a los de los Estados soberanos. Sin embargo, pueden adoptar también estrategias internacionales con más libertad que éstos, actuando únicamente allí donde les interesa. Así, y a diferencia de los Estados, que deben ejercer la protección consular, representación diplomática, mantener representaciones bilaterales y multilaterales... las regiones pueden escoger en qué ámbitos quieren estar presentes, combinar acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental, y hacerlo de forma continua o discontinua. Siguiendo la conocida distinción de Rosenau (1990) entre actores “sovereignty-bound” y “sovereignty-free”, los gobiernos no centrales serían “actores híbridos”,

parcialmente vinculados por y parcialmente libres de los rasgos propios de la soberanía y de sus diversas implicaciones.

A juicio de este autor, existen diferentes factores que distorsionan la comprensión del fenómeno de la acción exterior subestatal. El primero, la tendencia a separar los diferentes tipos de actor en relaciones internacionales de forma rígida, y a analizar sus relaciones en términos de ganadores y perdedores. El segundo, el hecho de que el análisis de los procesos de internacionalización de los gobiernos no centrales ha venido aplicando supuestos, terminología e instrumentos poco adecuados, procedentes del análisis, las preocupaciones y el lenguaje de la política exterior estatal, enfatizando así una supuesta competencia con el Estado en lugar de situar esta realidad en un contexto más amplio. En tercer lugar, a resultas de los dos anteriores, una tendencia a pedir disculpas, un halo de inoportunidad, la sensación continua de falta de legitimidad en la actividad exterior de los gobiernos no centrales, que debe por el contrario ser entendida como lo que es: un instrumento conectado con las grandes transformaciones de la política mundial, que no tiene porqué entrar en competencia con la acción exterior del Gobierno central.

Una de las preguntas más habituales que ha planteado el análisis es la de las motivaciones: ¿a qué responde la paradiplomacia regional? Seguramente, la dimensión de la identidad es una de las que ha suscitado más debate. Las regiones saldrían al exterior para proyectar su identidad (“nacional” en algunos casos), establecer sus propias conexiones diplomáticas y desmarcarse de las del propio Estado. Se acuñó el término *protodiplomacia* para referirse a la actividad internacional de regiones dirigida a una futura separación de su territorio, y a preparar el terreno para la consecución de la independencia y de la condición de nuevo Estado (Paquin, 2004). En apariencia, la identidad era el vector más poderoso de la acción exterior subestatal, especialmente en el contexto de la posguerra fría, con la emergencia de viejas-nuevas naciones sin Estado y la reconfiguración del mapa europeo. Desde entonces, la identidad ha sido cada vez más discutida como factor fundamental de una acción paradiplomática, y el foco se ha puesto más bien en las cuestiones de gobernabilidad: se sale al exterior para estar en mejores condiciones de ejercer las propias responsabilidades

de gobierno local, o regional. Tanto es así que Michael Keating (2015) replantearía su esquema inicial, presentado en el capítulo anterior, con una nueva clasificación de las motivaciones de la acción exterior regional. En ésta se mantenían las motivaciones *políticas*, pero variaba el resto. Las motivaciones *funcionales* se referirán al ejercicio de las propias competencias, más allá de las fronteras nacionales (se subsume aquí la proyección de la identidad); las éticas incluyen la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza; y el intercambio y aprendizaje de políticas permite actualizar las propias estrategias, y entender cómo funcionan las instituciones internacionales.

Por nuestra parte, y sin ninguna intención de hacer nueva teoría, consideramos que para entender el fenómeno paradiplomático regional no sólo se debe prestar atención a los elementos que explican su diversidad –diferentes niveles de autogobierno, identidades culturales y nacionales más o menos fuertes, pautas de cooperación y conflicto con los ejecutivos centrales, o posiciones de las élites y partidos políticos territoriales–. Más allá de estas diferencias, el regionalismo se halla también tras la movilización política que lleva a las autoridades regionales a una relevancia y un activismo renovados, tanto en el interior como en el exterior de las fronteras nacionales.

Como es bien sabido, a partir de la Segunda Guerra Mundial, y tras un largo período donde modernidad, Estado nación y sistema de Estado unitario van a ir estrechamente de la mano, la regionalización empieza a formar parte de los discursos y de la práctica de los Estados. Esta tendencia se acrecienta en la década de 1980, momento en que se empieza a hablar de un “nuevo regionalismo”, que tiene su punto álgido en la década siguiente. Con John Agnew (2013, p. 130) entendemos este nuevo regionalismo como el conjunto de las perspectivas teóricas y políticas, desarrolladas desde la década de 1980, que analizan la *relevancia* de las regiones (en tanto que unidades subestatales o urbano-regionales, y como realidades económicas y políticas) a partir de la reestructuración económica de las economías nacionales como resultado de la globalización y la integración supranacional. Un nuevo regionalismo que entraña también, para autores como Michael Keating (1997), una crisis en el modelo de representación

territorial, ocasionada por cambios que afectan tres esferas, vinculadas pero diferentes, y que interesan a todo análisis que pretenda vincular las cuestiones político-institucionales y las económico-productivas. En síntesis, estas tres esferas son:

Primero, la bien conocida reestructuración funcional: la evolución en la relación espacial entre urbanización y producción (fordismo-postfordismo...), que conduce a una nueva puesta en valor del territorio en el marco de la globalización. Los Estados comprueban cómo, al tiempo que la lógica global escapa a su control político, la competitividad regional –y nacional– se van a basar en las cualidades específicas, de cada territorio, para situarse adecuadamente en el marco internacional. La región es de nuevo el ámbito adecuado para el “*planning and programming*”, la movilización de actores, etc. Segundo, reestructuración institucional. La dificultad de asegurar el bien público del desarrollo desde una perspectiva centralizada se traduce en descentralización: apoyo y empoderamiento a las autoridades regionales para la provisión de servicios sociales y la promoción económica. La orientación inicial de la descentralización es, sin embargo, claramente igualatoria: el gobierno central pretende mantener *a distancia* la igualdad de todos los ciudadanos del Estado en el acceso a ese bien público, trazando para ello planes precisos de gasto y de recaudación, donde las regiones podían no ser mucho más que un eslabón más en la ejecución de una política centralmente diseñada. Tercero, movilización regional: es decir, posicionamiento, demanda y reivindicación de las regiones, especialmente en Europa, pero también en otros sistemas de integración, y en la mayoría de Estados individuales. Una movilización regional impulsada no únicamente por la voluntad de autogobierno, o por factores identitarios, sino también por la preeminencia que el nuevo regionalismo otorgaba a los niveles de gobierno intermedios, en el panorama internacional del momento.

Debemos, no obstante, guardarnos de la idea –que hoy sabemos errónea– según la cual las regiones y el cambio institucional (regionalismo, descentralización) pueden ser reducidos a productos finales en una lógica funcionalista, donde las causas económicas (de diversos tipos: acumulación de capital, competencia entre empresas, implantación de economías de aglomeración, etc.) producen efectos políticos, entre los que se encuen-

tran las redefiniciones jurisdiccionales, la (supuesta) emergencia de nuevos acuerdos de gobernanza en la ciudad-región, y las políticas regionalistas (Agnew, 2013, p. 134). Las cosas no son tan sencillas: como nos recuerdan Allen y Cochrane, “el lenguaje de la política territorial no es solo obstinado, sino que no puede ser simplemente desechado por alguna varita mágica conceptual, porque es en sí mismo una poderosa construcción política” (2007, p. 1163). La “invención de las regiones” (Keating, 1997), en su sentido habitual, es un ejercicio de arriba hacia abajo, que parte de una mirada elevada sobre el territorio, más que una construcción de la diversidad geográfica y humana que lo constituye.

El trabajo transfronterizo y las euro-regiones

Los proyectos transfronterizos nacen y crecen en Europa a la par que se va consolidado la Unión Europea. Son parte del proceso y, en muchos sentidos, son también un laboratorio de construcción europea. Cabe señalar –de todas formas– que, fuera de la dinámica comunitaria, en un momento inicial, y en paralelo, las regiones escandinavas despliegan y experimentan con organizaciones transfronterizas que tendrán un largo recorrido.

Centro de la dinámica comunitaria, el primer ensayo transfronterizo es Euroregión, un proyecto germano-neerlandés de cooperación territorial de 1958, todavía en el espíritu del Benelux. Desde este ensayo y hasta 1980, la política transfronteriza europea fue, básicamente, intergubernamental y se limitaba a trabajar temas de infraestructuras comunes y una cierta planificación territorial. Todavía era, sin embargo, una cooperación sin la intervención de las regiones. A partir de 1980, la cooperación transfronteriza tiene ya como actores principales a unas regiones más empoderadas. En este punto, el rol de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) será clave y su documento “Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas” resulta, en este sentido, muy fundamental para explicar cómo las regiones se sitúan en el centro de las políticas de desarrollo comunitarias.

El verdadero impulso de las políticas transfronterizas llega a partir de que la Unión Europea convierte a las regiones en piezas claves de desa-

rollo, con el uso de fondos estructurales. En lo que respecta a la política transfronteriza, los Fondos Interreg, creados en 1990, serán de la mayor importancia, como lo serán también los fondos que apoyarán las políticas transfronterizas de regiones de la Unión Europea, con regiones de fuera de la Unión y de la Europa Oriental. Esta política de la Unión Europea explica fácilmente que en los años noventa el número de organizaciones transfronterizas casi se doblara. Muy frecuentemente las nuevas estructuras, fueran comunidades de trabajo, euroregiones o agrupaciones europeas de cooperación territorial, acabaron siendo, sin embargo, de baja intensidad.

Apuntábamos que, en el momento inicial, las regiones escandinavas de diferentes países ya habían impulsado organizaciones transfronterizas. Y es que, mientras dentro de la Europa comunitaria se daban los primeros pasos, en los años sesenta suecos, noruegos y finlandeses ya impulsaban Oresund (1964), Arko (1967) y North Calotte (1967). Oresund es una organización de la que participan la región sueca de Skania y las danesas Zealand y Copenhagen capital. En el estrecho entre Suecia y Dinamarca, unido por el puente del mismo nombre desde el año 2000, Oresund conecta la potencia de Copenhague con la ciudad sueca de Malmö. Con diferentes fórmulas organizativas, desde 1993, es gobernado por el Oresund Committee. Su existencia ha permitido un muy valorado intercambio en el ámbito académico y universitario, al mismo tiempo que compartir proyectos médicos y tecnológicos. Con los países ya integrados dentro de la Unión Europea, Oresund ha aprovechado de manera muy positiva los programas Interreg II. En 1967, Arko siguió los pasos de Oresund y puso a trabajar regiones de Suecia y Noruega.

Los procesos de adhesión de diversos países a la Comunidad Económica Europea primero y la Unión Europea después han propiciado siempre la creación de organizaciones transfronterizas de regiones. Avanzándose a la adhesión de España de 1986, antes en 1983, la Comunitat de Treball del Pirineus puso ya a trabajar las regiones francesas y españolas a un lado y otro de la frontera, con la participación de la no comunitaria Andorra. Esta iniciativa seguía el ejemplo de la Comunità di Lavoro Regioni Alpini que vertebraba regiones de zona comunitaria de Alemania e Italia, con extracomunitarias de Suiza y –en aquel momento también– de Austria.

Tras un lustro de la incorporación europea de España y Portugal, el 1991 y el 1992 fueron años en los que se articularon organizaciones como la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, la Euroregión *Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées-Cataluña* y también la Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo.

La caída del Muro de Berlín en 1989 propició la creación de organizaciones regionales que hacía poco habían estado a un lado y otro del Telón de Acero, lo que propició una labor paradiplomática de primer nivel. La primera organización de este tipo que merece ser citada es la Comunidad de Trabajo de los Estados del Danubio, que contó –a partir de 1990– con la participación de las regiones occidentales de Alemania y Austria y las de la República Checa, Hungría, Rumania, Croacia, Serbia, Eslovaquia y Rumania. Merece también especial mención que en 1992 se creó la Euroregión Pro-Europa Viadina, con regiones de Alemania y Polonia. En 1993 vemos nacer Euroregión de los Cárpatos, una organización en la que, por primera vez, se vertebran regiones de diferentes países de la Europa del Este (Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania), sin la participación de regiones occidentales.

Toda esta experiencia europea, ya entrado el siglo XXI, se ha volcado en apoyar experiencias transfronterizas, especialmente, en América Latina. Antes, algunas organizaciones, habían organizado ya algunos estudios en Sudamérica y Centroamérica. Con el siglo empezó, sin embargo, un trabajo más sistemático en el que tuvo un protagonismo destacado ARFE y que contó con el apoyo de la Comisión Europea. Un espacio de trabajo preferente en este sentido ha sido la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, donde se han activado procesos de cooperación y donde ya hay algunos proyectos muy exitosos. Los estados brasileños, las provincias argentinas, con todo su poder político han apoyado el proceso, pero los gobernadores de Paraguay han tenido también una posición de vanguardia. Igualmente, los intendentes (gobernadores) uruguayos de frontera con Brasil han sido convencidos adalides de esta causa. Otro punto de trabajo de ARFE ha sido el trifinio conformado por las fronteras de Guatemala, Salvador y Honduras, donde encontraron un espacio virgen a la cooperación transfronteriza.

El lugar más difícil donde operar ha sido, sin embargo, la Zona de Integración Fronteriza Colombia-Ecuador, un territorio marcado por el final del conflicto armado colombiano. A pesar de la colaboración de las dos repúblicas y los proyectos binacionales exitosos, los proyectos más directamente territoriales apoyados por ARFE topaban con la desconfianza entre comunidades vecinas, diversidades culturales marcadas, los diferentes grados de desarrollo, pero sobre todo con el tráfico ilegal que ha restado en el territorio tras el conflicto armado. Todo esto no ha impedido que, en los últimos años, la cooperación transfronteriza ha experimentado un avance muy significativo. Así, las provincias ecuatorianas de Carchi o Esmeraldas o los Departamentos colombianos de Nariño o Putumayo han desarrollado diferentes proyectos de reforzamiento institucional, económico y social, en una dinámica de colaboración a lado y lado de la frontera, apoyados bien por la Unión Europea, bien por regiones europeas como Cataluña o Extremadura.

Ya en América surge la pregunta de qué evolución han tenido las estructuras transfronterizas en una de las fronteras más sensible del mundo: la de Estados Unidos y México. Se trata de una frontera con una asimetría económica enorme. Cuando las relaciones de los dos estados federados, con frecuencia, no es buena ¿qué rol juegan los gobiernos intermedios? El rol de la paradiplomacia podría ser enorme... No olvidemos que, a pesar de las asimetrías, en ambos lados de la frontera existen gobiernos intermedios potentes. Desde 1980, y anualmente, se celebra la Conferencia de Gobernadores Fronterizos Estados Unidos-México. Es una conferencia de la que participan, por un lado: California, Arizona, Nuevo México y Texas, y por el otro: Nuevo León, Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila. Celebrada un año en cada país, cuentan con la presencia de los respectivos presidentes federales. En las conferencias se habla de agricultura, de medio ambiente, de educación, de salud, últimamente mucho de agua y de energía, pero sobre todo de inmigración, de seguridad y de cómo combatir el narcotráfico. Con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Conferencia adquirió una notable fuerza, lo cual ha contribuido a calmar –por momentos– la extrema tensión que se vive en esta frontera. La Conferencia de Gobernadores, sin

embargo, nunca se ha dotado de un órgano común de gestión, un déficit que suele atribuirse a la falta de autonomía de los estados mexicanos, siempre muy condicionados –además– por dinámicas políticas muy partidistas. Así la cosa, la Conferencia actúa como un proceso formal de comunicación que, básicamente, tiene como función instar a políticas a nivel federal.

Cabe señalar asimismo la existencia de la cooperación entre regiones no contiguas de diferentes estados nacionales. Se trata de regiones que, no unidas por la geografía, se unen con unas finalidades muy concretas. El ejemplo más renombrado de este tipo de cooperación es el de los Cuatro Motores de Europa, una alianza de las regiones económicamente más avanzadas en sus respectivos estados nacionales. Sus miembros iniciales fueron Lombardía, Rhône-Alpes, Baden-Württemberg y Cataluña. En los últimos años, sin embargo, efectuaron alianzas con otras regiones algunas de ellas, como Ontario, extra-europeas. Esta cooperación entre regiones no fronterizas resulta, quizá, menos obvia que las que comparten geografía. Están movidas, sin embargo, por un interés político muy marcado.

El calado paradiplomático de todas estas estructuras, transfronterizas o no contiguas, llámense comunidades de trabajo, euroregiones o agrupaciones de cooperación territorial, se desarrollan en Europa y en América. Y esto desde que, a finales de los cincuenta del siglo XX, empezaron a poner a trabajar en común, a los que habían estado en bandos contrarios durante la II Guerra Mundial. Aquellas euroregiones, en unas ocasiones, cosieron graves heridas. En otras, volvieron a reagrupar regiones culturales, con fuertes vínculos y con ganas de reunirse, pero separadas por los bordes de una frontera artificial. En otras ocasiones, establecieron vínculo con realidades territoriales que, como Suiza o Andorra, quedaban fuera de la dinámica de construcción europea. En el mejor de los casos, las heridas a curar ya no eran las de la lejana II Guerra Mundial, sino las del Telón de Acero, con asimetrías sociales y económicas muy complicadas que ayudaron a atenuar. Hoy, la cooperación transfronteriza más allá de continuar trabajando en todos aquellos enclaves, encuentra desafíos vivos en fronteras como las de Colombia-Ecuador o Estados Unidos-México.

Tan cierto como la bondad de su trabajo es que, con frecuencia, estas organizaciones nacen con gran impulso, pero acaban viviendo ciclos muy

incierto. Hemos referido cómo los fondos estructurales europeos crearon una inflación de agrupaciones transfronterizas. Y no podemos obviar que algunas han languidecido hasta morir, mientras otras se han convertido en un caparazón con escaso contenido. Más allá de todas estas vicisitudes, hoy las agrupaciones fronterizas son una realidad que conforma unas dinámicas de gobernanza que deja atrás la política internacional de compartimentos estancos diseñada en Westfalia.

La agenda de la Europa de las regiones

Sin duda, tenemos aquí –y muy especialmente en la Unión Europea– un espacio privilegiado e imprescindible de análisis y de aprendizaje, en estas dos últimas décadas, con relación a la agenda política regional y a la construcción del Gobierno regional como sujeto político de pleno derecho en el sistema europeo. No es este el único esquema de integración supra-nacional, pero por sus características –su consolidación, la densidad de la interrelación entre la UE y las regiones, la claridad de sus impactos político-legislativos, y los recursos de que dispone la movilización de las regiones en cuestión– configura sin duda un referente muy a tener en cuenta por las regiones en otros procesos de integración.

Para entender los impactos del nivel comunitario sobre los niveles sub-estatales debemos ir más allá de la interpretación estrictamente jurídica, y tener presente que las regiones en la UE tienen una doble realidad (Keating, 1997). Por una parte, constituyen “sistemas de acción”, generando proyectos de desarrollo económico y social en sus territorios. Por otra, son también “instituciones políticas”, con su propia realidad constitucional y administrativa. Esta distinción es útil para entender lo diferenciado de los impactos que la UE tiene sobre las regiones, en la dimensión económico-territorial y en la político-institucional.

Así, por una parte, en lo relativo al desarrollo territorial y la cohesión social de las regiones, la UE es un reto que viene acompañado de un sistema de oportunidades, que permiten a los entes regionales acceder a recursos (económicos, técnicos, de orientación y capacitación...) que les

facilitarán un posicionamiento adecuado en el mapa europeo, así como el liderazgo de estrategias de innovación, competitividad y cohesión.

La evolución de la política regional europea es aquí muy ilustrativa: ésta nace de la preocupación por los impactos negativos del establecimiento de la libertad de circulación sobre los territorios fronterizos; crece como política de reequilibrio y cohesión territorial entre regiones de mayor y menor renta, en un espacio europeo cada vez más unificado; tiene el acierto de promover la cooperación técnica entre gobiernos territoriales frente a los retos comunes; y ya en el último período de programación (2014-2020) se convierte en la articuladora de múltiples programas de innovación y competitividad anteriormente dispersos: la política regional o de cohesión de la UE es también su estrategia de desarrollo económico interior.³ Esta centralidad de la política regional aumenta el perfil y la relevancia de las regiones europeas, como motores del desarrollo, la creación de ocupación, la innovación, y la cohesión territorial y social.

Por otra parte, la integración regional y el nuevo sistema político europeo tienen un impacto desigual pero significativo sobre los gobiernos locales, y sobre todo regionales, en tanto que instituciones políticas. La aparición de un nuevo nivel normativo supranacional, donde los representantes de los ejecutivos centrales son los interlocutores principales, conlleva efectos disruptivos sobre la ordenación competencial y el reparto del poder en cada Estado. La UE adopta legislación que debe ser desarrollada y respetada por las autoridades políticas de nivel inferior al estatal, pero éstas no disponen de instrumentos para participar en el proceso de formulación de políticas europeas de forma proporcional a sus competencias. La brecha entre la posición legislativa de determinadas regiones europeas y su capacidad de participación en el proceso político comunitario genera un problema real de ejercicio responsable de las propias prerrogativas constitucionales, y, por tanto, de legitimación democrática y de efectividad de la legislación europea; una brecha que, como es lógico, tenderá a ser mayor cuanto mayor sea la capacidad normativa del gobierno regional de que se trate.

³ Este cambio de enfoque, de la redistribución interna a la promoción del desarrollo endógeno, es seguido por otras políticas regionales, como la de Brasil (OCDE, 2013).

Así, para las regiones europeas con capacidad legislativa, la necesidad de participar políticamente en las decisiones de la Unión es tan alta como la de defenderse frente a la invasión competencial, del Estado o de las instituciones de la UE. Para el resto de regiones –llamadas “administrativas”–, el problema es sobre todo técnico y económico, ya que deberán aplicar la normativa europea y respetar el derecho comunitario (compra pública, protección medioambiental, ayudas de Estado, libre circulación y servicios...): un reto a sus capacidades técnicas, y una carga adicional a sus finanzas.

Las regiones con capacidad legislativa lideraron en su día el proyecto de la “Europa de las regiones”; una expresión que sintetizaba la pujanza de lo regional y la importancia creciente de los asuntos relacionados con sus políticas, en múltiples dimensiones; pero también la voluntad firme de incidencia institucional en la arquitectura europea. Esta voluntad se traduce en la movilización, articulación, posicionamiento y negociación colectivos, en pos de un marco institucional europeo que acoja mejor la diversidad territorial de la Unión y, sobre todo, ofrezca al Gobierno regional mayores posibilidades de inserción y participación. La agenda de la Europa de las Regiones se proyecta durante la década y media que transcurre entre la firma de los Tratados de Maastricht (1992, que creó el Comité de las Regiones) y de Lisboa (2007, que cierra definitivamente el debate institucional), y conoce un período de movilización intensa en el debate relativo a la Constitución europea (entre 2002 y 2006).

Sin duda, dentro de la comunidad de regiones con capacidad legislativa, el actor más relevante, y quien con más claridad contribuye a dar forma a su agenda política, son los *Länder* alemanes. Ya en la Conferencia Intergubernamental previa al Tratado de Maastricht, los *Länder* habían elaborado las que se convertirían en las bases políticas de la Europa de las Regiones: la creación de una federación europea de tres niveles. En ésta, la representación ciudadana que asegura el Parlamento Europeo, y la de los gobiernos centrales, presentes en el Consejo, se completaría con un “tercer nivel”: una cámara de representación y lectura territoriales, representativa de los poderes sub-estatales, y coadyuvante en un proceso de progresiva federalización de la UE. Una federación europea, además, estructurada en

torno a los principios básicos del sistema político alemán: federalismo y subsidiariedad. Cuatro objetivos debían hacerla posible, como mínimo en una primera fase: la incorporación del principio de subsidiariedad en el Tratado; el acceso regional al Consejo; la creación del Comité de las Regiones; y acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Si Maastricht acordó un 75% de estas demandas fue porque los Länder impulsaron esta agenda de forma directa (con otras regiones, y sobre todo a través de la Asamblea de Regiones de Europa) y, de forma más decisiva, con el propio Gobierno federal, y usando su poder de veto de la ratificación del futuro Tratado como argumento convincente (Jeffery, 2002).

El conjunto de regiones “especiales” o con capacidad legislativa se venía agrupando desde 2000 en REGLEG, una plataforma de coordinación informal. REGLEG consideraba como miembros a 73 regiones de ocho estados miembros (Bélgica, Alemania, Austria, España, el Reino Unido, Italia, Portugal y Finlandia).⁴ Vale la pena recordar el programa de esta vanguardia regional, que incluía importantes elementos de relación directa con la Unión: 1) delimitación más clara de responsabilidades en la UE que también tuviese en cuenta el nivel regional, con sus competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos centrales; 2) reconocimiento de su especificidad a través de un estatus especial (“Regiones socias de la Unión”) en los Tratados, al cual se vincularían, en función de las competencias internas, diferentes derechos; 3) procedimiento reforzado y obligatorio de consultas legislativas a nivel regional; mayor implicación de los parlamentos nacionales y regionales en asuntos europeos y relaciones más estrechas entre éstos y el Parlamento Europeo; 4) legitimación activa de las regiones legislativas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); 5) respeto de las identidades de los Estados miembros incluyendo las identidades regionales, diversidad cultural y respeto a las lenguas cooficiales; y 6) un papel reforzado para el CdR.

Un programa político expresado con nitidez y ambición, y que como es bien conocido quedó muy lejos de obtener los resultados deseados. No

⁴ REGLEG cobró gran actualidad gracias al apoyo del primer ministro y presidente de turno de la UE, Guy Verhofstadt (flamenco). Un apoyo que se hizo evidente cuando la Declaración de Laeken (2001) hizo alusión directa a las regiones con competencias legislativas.

se dará ni un reconocimiento explícito de las regiones con mayor capacidad, ni indicaciones a los Estados miembros sobre cómo organizar su propia diversidad interna. No aumentan las prerrogativas del Comité de las Regiones, y la participación reglada en el *policy-making* comunitario tendrá lugar sobre todo a través del propio Estado, especialmente a través de consultas en el marco de la subsidiariedad. El análisis de los motivos de ese relativo fracaso –aún no del todo interiorizado por las regiones europeas– arroja una luz muy apreciable sobre nuestra problemática. Un análisis que podemos resumir en tres ideas clave.

La primera, la propia fragmentación regional. Su programa político no era unánime, ni compartido en su integridad. La idea de la Europa de las regiones era en realidad, una noción organizadora de visiones muy diferentes, que iban desde la creación de ese “tercer nivel” hasta una simple racionalización administrativa de una Unión que empezaba a tener problemas de eficacia en la implementación de sus políticas. Tras una vanguardia en la que estaban presentes regiones históricas, partidos nacionalistas sub-estatales y estados federados, se identificaba una enorme diversidad en el mundo regional (formas jurídicas, intereses), así como culturas políticas estatales más o menos proclives a la entrada del nivel regional en el juego político europeo. Determinados partidos políticos sub-estatales abrazaron la retórica de la Europa de las regiones a fin de legitimar y fortalecer una variedad de proyectos territoriales, con diferentes objetivos: constitucionales (vinculados al federalismo, la *devolution* y la independencia), socioeconómicos (acceso a la financiación estructural) y proteccionistas (defensa frente a la invasión competencial comunitaria). Tal fragmentación no era casual, sino el resultado de las enormes diferencias constitucionales y culturales de los sujetos regionales europeos.

La segunda, que pese a la existencia de un diálogo directo de las regiones con las instituciones europeas (Comisión) en cuestiones funcionales, básicamente orientadas a la *eficacia* de las políticas comunitarias –con la política regional en primer lugar–, son los Estados miembros los decisores principales en cuestiones constitucionales y de reforma institucional. Ello hace que, en el sistema europeo, el reconocimiento de la especificidad interna y del autogobierno regional tenga lugar únicamente cuando es

promovido por los propios estados –en general federales–; se trata más de un objetivo de Estado impulsado por sus regiones, que un objetivo de las regiones frente al Estado.

Los límites de la Europa de las regiones como programa político se refirieron así, sobre todo, a la acción colectiva: fue evidente la dificultad de crear una plataforma que permitiera a las regiones, a partir de la articulación horizontal de sus intereses, proyectar suficiente influencia. La lógica sectorial y especializada del funcionamiento de la UE hace que la obtención de un reconocimiento institucional general sea aún más improbable. La misma idea de vanguardia regional entra en crisis, al desvanecerse la relevancia de la capacidad de autogobierno como argumento de reconocimiento institucional. Sólo aquellas regiones –como las alemanas, belgas y austríacas– capaces de ejercer una influencia decisiva sobre sus propios gobiernos centrales van a poder ejercer influencia en la reforma institucional europea (Sánchez Cano, 2015).

La tercera idea se refiere al plano del análisis, y en concreto a la existencia de hipótesis sobre lo que estaba aconteciendo en el espacio regional europeo que se revelaron inexactas. Aquí, las primeras teorías de la gobernanza multinivel (GMN) (Marks, 1992) ocupan un lugar muy destacado. Como ha puesto de manifiesto el análisis crítico de Piattoni (2009), para la GMN el progreso de la regionalización de la UE era poco menos que inevitable, ya que la existencia de una determinada actividad multinivel para la elaboración de políticas (*policy*) había de llevar a la europeización progresiva de los discursos y posiciones políticas, a la toma de postura partidista y a la formación de una opinión pública (*politics*), a la vez que obligaría a una reestructuración institucional, judicial y administrativa, a fin de hacer posible la participación adecuada de esos diversos niveles de gobierno –especialmente el regional– en el juego multinivel (*polity*). Tenderían también a converger los sistemas de organización territorial de cada Estado miembro, creciendo los espacios de diálogo entre la Comisión y los actores regionales, al margen del control del ejecutivo central.

De esta hipótesis son las asunciones sobre el Estado, sobre su papel y relevancia, las más refutadas por la evolución real de la integración europea. Y es que la integración tiene impactos muy desiguales en cada Estado

miembro, en función de su organización territorial y de otros factores endógenos. Para entender esos impactos, y las estrategias de adaptación resultantes, es necesario prestar atención a las estructuras y recursos internos, legales y materiales, a la cultura política y a las condiciones de adaptación administrativa: hay que tener en cuenta el interior del Estado. Son las instituciones internas, incluida la cultura política y administrativa, las que determinan la forma en que los Estados y regiones responden al desajuste entre las instituciones europeas y las propias, incluida la adopción de estrategias de cooperación o de conflicto con el Gobierno central.

Asociaciones internacionales de regiones y ORU Fogar

Una de las maneras que la paradiplomacia de regiones se ha desarrollado con más facilidad ha sido con la creación de redes inter-regionales. Desde mediados de los años ochenta del siglo XX, han proliferado toda clase de redes internacionales de regiones, tanto continentales o territoriales, como temáticas. Durante estos treinta años, muchas redes han nacido, muchas se han desarrollado y, algunas, han ido muriendo por el camino. Muchas de ellas con altibajos, pero, siempre, con algunas características comunes que vale la pena subrayar.

Estas redes han procurado afianzar las regiones como interlocutores institucionales al considerar, casi fundacionalmente, que estas no eran suficientemente tenidas en cuenta, ya fuera a nivel de la Unión Europea, de Naciones Unidas o por parte de los propios estados centrales. Las redes de regiones, por otro lado, han vadeado los conflictos nacionales, siendo un punto de encuentro entre regiones de naciones en conflictos de más o menos intensidad. Más importante que todo esto ha sido, sin embargo, que las redes de regiones han sido espacio de networking y de aprendizaje entre regiones, espacios donde compartir buenas prácticas, experiencias y estrategias. En las redes, las políticas de desarrollo han tenido un lugar magnífico de encuentro.

Las primeras experiencias potentes de redes de regiones se dieron en Europa. La red decana es, sin duda, la Asociación de Regiones Fronterizas

Europeas (ARFE) fundada en el año 1965. Si en un primer momento su empeño fue incidir en lo legal para permitir la cooperación transfronteriza, pronto –como hemos visto– se dedicó a impulsar y gestionar proyectos entre regiones, en otro momento, separadas por los límites de los estados. ARFE trabajó en el ámbito de un intercambio cultural, para después abordar proyectos de la más diversa naturaleza.

En el año 1973 se fundó la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Con 160 regiones, su objetivo era trabajar para equilibrar el desarrollo dentro de la Unión Europea. Convertida primero en lobby de las regiones periféricas, se ha convertido en una instancia política con gran capacidad para influir tanto en la Comisión Europea, como en los gobiernos nacionales. Más allá de esta capacidad de lobby político, ha desplegado, sin embargo, una notable capacidad técnica que le permite armar programas de colaboración inter-regional, tales como la iniciativa del Arco Atlántico del CPMR, partenariados bilaterales o alianzas de regiones específicas.

La Asamblea de Regiones de Europa fue fundada en Valonia en 1985. Con la participación ya de 47 regiones europeas, la ARE hizo bandera de inmediato del principio de subsidiaridad y reclamó que las regiones pudieran desarrollar e implementar las políticas de cohesión de la Comunidad Económica Europea. En un primer momento fue también una defensora muy enérgica de la movilidad juvenil y estudiantil dentro del ámbito europeo, lo que luego ha sido Erasmus, uno de los éxitos de la política europea y, sin duda, un ejemplo de paradiplomacia intensivo y muy popular. Posteriormente, tuvo un papel clave reclamando reconocimiento para las regiones en el momento de redacción de los tratados de Maastricht y Ámsterdam. Todavía hoy, ARE es un lugar de encuentro de regiones europeas de dentro y fuera de la Unión Europea, lo que le confiere un carácter paradiplomático excepcional. Contando entre 2013 y 2017 con una presidenta turca, Hande Özsan Bozatl, la Asamblea hizo incluso de puente entre Turquía y Europa.

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR) es otra potente red internacional en el que confluyen gobiernos regionales y municipales. Su tarea promoviendo hermanamientos entre ciudades merece

atención cuando se habla de paradiplomacia. En el ámbito regional, merece destacar que, en el año 2008, el Consejo impulsó la creación de Plataforma, un espacio de encuentro de la cooperación descentralizada europea, con presencia municipal, pero con un protagonismo muy destacado de la cooperación regional.

Más allá de Europa, cabe señalar la creación el año 2002 de la Association internationale des régions francophones (AIRF) que, regida por la ley francesa, se presenta como el espacio de la “francofonía de proximidad, respetuoso con la diversidad”. Vertebrada, especialmente, las regiones francesas con el África francófona. Así, ha articulado un espacio de intercambio de experiencias y de información. Ha sido y es muy notable su tarea formando cuadros políticos regionales en África.

En América, la red internacional más extensa fue la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) fundada en 2004, con el objetivo de promover los intereses comunes de los gobiernos regionales del continente. Con una voluntad de integración latinoamericana, fue una red dedicada a acelerar el desarrollo económico y social. Una de sus consecuencias más importantes fue la creación de ESCOLAGI, una escuela dedicada a formar cuadros y funcionarios de las administraciones regionales.

Un año más tarde de la fundación de Olagi, en 2005, y partiendo de una alianza de actores privados, nació ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur), una organización formada por 48 regiones pertenecientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, que pretende coordinar esfuerzos productivos, impulsar el desarrollo, promover la interconexión de infraestructuras superando fronteras y propiciar una integración de la oferta turística. Todo ello con el objetivo mayor de buscar la integración y las sinergias en una zona con 46 millones de habitantes y una capacidad inmensa de producción agroalimentaria.

Otra red con un componente paradiplomático muy trascendente fue The Northern Forum. Fundada en 1974 reunía provincias canadienses, estados del norte de EUA y regiones y ciudades de Noruega, Suecia y Finlandia. El objetivo era la cooperación entre regiones con problemáticas muy similares con los condicionamientos climáticos. Un paso decisivo se dio cuando en la asamblea de 1990 se incorporaron regiones rusas a la

organización, lo que propició que, tras la creación de un espacio de intercambio, se realizaran planes en común entre territorios que hacía poco estaban a diferentes lados del Telón de Acero. Tras ese momento prometedor, la red perdió empuje. En los últimos años, con el secretariado de Yakutia, Rusia, ha recuperado sus reuniones anuales. The Northern Forum hoy es un espacio de encuentro de regiones rusas, con alguna región de Finlandia, alguna ciudad de Islandia y una región coreana, continuando con Alaska –formalmente– formando parte de la organización. El objetivo, hoy, es influir en el Consejo Ártico, con una gran preocupación por la incidencia del cambio climático.

Las regiones, en paralelo, fueron también formando redes temáticas, especialmente en el ámbito medioambiental. La red decana de las organizaciones medioambientales es NRG4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development). Nacida en 2002 como red global, se ha erigido en la voz de las regiones en estos temas y, con una presencia en las conferencias COP sobre Cambio Climático y Biodiversidad, está siendo reconocida como interlocutor, tanto por Naciones Unidas, como por la Unión Europea. Cuenta entre sus miembros con más de cincuenta regiones de más de treinta países. Con un notable equipo técnico, en la COP21 de París de 2015 lanzó “Regions Adapt”, una iniciativa que daba apoyo a las regiones en sus políticas de adaptación contra el Cambio Climático, al mismo tiempo que una metodología para reportar estas políticas. Más de setenta regiones de todos los continentes han firmado su compromiso con “Regions Adapt”. Tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, NRG4SD ha tenido un papel muy activo en promover esta agenda entre las regiones, al mismo tiempo que reportando todas las políticas al respecto con informes anuales que son presentados a Naciones Unidas. La red asume la condición de portavoz de ORU Fogar en temas medioambientales.

El 2004 nació el Climate Group, una ONG punto de encuentro de gobiernos intermedios con el sector privado comprometido en la acción contra el Cambio Climático, del que participan también algunas grandes ciudades, como Londres y Nueva York. Con una presencia e implicación importante de las provincias canadienses, de algunos estados de EUA y de

los Gobiernos autónomos del Reino Unido, el Climate Group resulta una de las pocas asociaciones que consigue una movilización importante de los gobiernos intermedios del mundo anglófono, un mundo más bien poco articulado en red. Han hecho un importante trabajo destacando la importancia de la implicación de los gobiernos intermedios en la lucha contra el cambio climático y en la transición energética.

R20 - Regions of Climate Action es una ONG fundada en 2010 que, con la participación de gobiernos intermedios, sectores académicos y compañías privadas, ayuda a las regiones a implementar proyectos de bajo carbono y contra el cambio climático, con un especial énfasis en aquellos que usan energías renovables y son eficientes energéticamente. El actor Arnold Schwarzenegger, antiguo gobernador de California, completamente comprometido con la “Economía verde” fue su fundador, impulsor y –todavía hoy– su protector. Sus presidentes han sido siempre de regiones como la presidenta de Île de France, Michèle Sabban, o, actualmente, Magnus Berntsson, presidente de la región sueca Västra Götaland y presidente de la Asamblea de Regiones de Europa. Con su sede central en Ginebra, Suiza, cuenta con oficinas en Estados Unidos, Argelia, Brasil y China.

Muchas de estas dinámicas confluyeron en la creación de Fogar (Foro de Organizaciones de Gobiernos Regionales). La concepción tuvo lugar en las Azores, el 23 y 24 de junio de 2006. En esos dos días, tras larga maduración por parte de la Conferencia de a Regiones Periféricas y Marítimas, la CRPM, se celebró el Seminario sobre “Las Regiones y la Globalización”. En el 2000, Naciones Unidas había aprobado los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ODMs hacían hincapié en competencias que solían ser regionales. El sistema de Naciones Unidas, sin embargo, no tenía para nada en cuenta las regiones. En Azores se habló de la importancia de incidir en Naciones Unidas, subrayando cuán clave era la descentralización. En aquel seminario de Azores se reunieron gobiernos intermedios de Brasil, Argentina, Túnez, Chile, Rusia, Sudáfrica y de diversos países europeos, invitados por Carlos Manuel César, el presidente de la Región Autónoma de Azores, con un programa organizado por la CRPM y el PNUD (United Nations Development Programme). Llegaron intervenciones de apoyo de José Manuel Duaro Barroso, presidente de la Comisión Europea, de Pascal Lamy,

director general de la Organización Mundial del Comercio, y de Kofi Annan, entonces Secretario General de la ONU. Nueve meses después, en marzo de 2007, en Marsella, se celebró la “Primera Convención Internacional para un enfoque territorial del desarrollo” donde se alumbró definitivamente – FOGAR. La reunión fue auspiciada por el entonces presidente de la región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul, Michel Vauzelle. Estuvieron presentes regiones de todos los continentes. Desde Marruecos hasta Argentina, desde Indonesia hasta el Ártico, de Canadá a Italia. Y estuvieron también la CRPM, Olagi, Zicosur, Northern Forum y hasta diecisiete redes de regiones de todos los continentes, lo que suponía una representación de hasta más de 900 gobiernos intermedios. Claudio Martini, el presidente de la CRPM y de la Toscana, Italia, fue elegido su primer presidente. FOGAR, que en julio de 2010 permitió la adhesión de regiones y estados federados a título individual, se convirtió en la Organización de las Regiones Unidas – FOGAR. La voluntad era sumar todo el mundo regional en una sola red y ser la voz de las regiones. Con sede primero en Ginebra y después en Barcelona, sin dejar de ejercer como ‘voz de las regiones’, se ha desarrollado como plataforma de servicios para las regiones.

El juego internacional de las regiones en la nueva gobernanza

Como hemos visto, a finales de los años ochenta, existía un cierto optimismo sobre el futuro papel de las regiones –asociado a lo que se percibía como la crisis del Estado-nación en el escenario post-guerra fría–. Una crisis que se suponía había de vaciar a los estados de competencias, hacia arriba (organizaciones internacionales) y hacia abajo (regiones, y municipios). Las regiones podían ser espacios que aglutinasen y alineasen identidad, capacidades productivas e infraestructuras físicas y tecnológicas, y ser clave para la competitividad económica y la cohesión en el entorno exigente de la globalización. De esa relevancia territorial se podía derivar una relevancia política, incluida la capacidad de acción exterior, basada entre otros elementos en la proyección de la propia identidad, el ejercicio de las propias competencias

en el ámbito internacional, y sobre todo la adaptación al cambio continuo en las condiciones económicas y productivas globales.

Pues bien, contrastamos hoy lo limitado del progreso de esa agenda política, incluida su dimensión exterior. La comparación con las ciudades es inevitable: así como éstas y sus redes emergen como nuevos referentes internacionales, las regiones y sus redes no han dado ese salto cualitativo, su movilización es más escasa y de menor alcance, y su agenda más fragmentada. El regional aparece como un nivel administrativo más difuso, especialmente en comparación con el local. Y es que el papel de las ciudades en el desarrollo territorial es también incuestionable, y no se detiene en los límites municipales: las áreas metropolitanas y otras formas de aglomeración y cooperación territorial les permiten trabajar a escala adecuada en relación a la provisión de servicios y funciones necesarias. Además, las cuestiones de medio ambiente urbano y lucha contra el cambio climático a nivel local se han venido a combinar con la problemática de la urbanización y el crecimiento imparable de las grandes ciudades, especialmente en el Sur, para consolidar la presencia de la agenda urbana en el escenario global.

No es que las regiones hayan perdido relevancia: al contrario. Los análisis económicos y geográficos mantienen su análisis y sostienen la vigencia del territorio y de las regiones, en tanto que espacios de acumulación y creación de masa crítica, innovación, especialización... (Smoke, 2003; Pike *et al.*, 2006, p. 3; CGLU, 2008; Rodríguez-Pose, 2011; Barca *et al.*, 2012). El surgimiento de una economía global, cada vez más competitiva e intensiva en conocimiento, junto con la escala territorial en la que operan los procesos de crecimiento, desarrollo y cambio, hacen que la globalización aumente, de forma progresiva, la importancia de los procesos regionales y el protagonismo de los actores locales en la definición de las propias estrategias de (Ascani *et al.*, 2012, p. 4). Primero en la Unión Europea, y después una gran mayoría de países, las regiones han pasado de ser percibidas como problemas (áreas menos desarrolladas y de menor renta per cápita, que pueden quedar aún más atrás por los efectos de la globalización y la integración económica), a ser vistas como oportunidades: motores del crecimiento, que arrastrarán a otras regiones y serán clave para la creación de empleo, el crecimiento y la cohesión social.

Lo significativo es que esa vigencia y esa relevancia no se han traducido de forma directa en un fortalecimiento general de las administraciones públicas regionales. La descentralización ha conocido avances, pero las condiciones materiales de su ejercicio limitan severamente la capacidad, y por lo mismo la efectividad, de las autoridades regionales en el ejercicio de sus funciones. No sólo faltan recursos económicos, sino también toda una serie de elementos (capacidad técnica, autonomía fiscal y financiera, cultura de gobierno cooperativa...) sin los cuales la mera transferencia de competencias no es efectiva. El análisis de las tendencias (por ejemplo, el importante estudio de Marks *et al.* (2008) muestra que, efectivamente la dinámica de regionalización generalizada no está reforzando las unidades sub-estatales de los sistemas federales, ni tampoco ambos sistemas –regionalización y federalismo– están convergiendo, ni sus dinámicas se están aproximando. Al contrario: desde 1950, y a la vez que los sistemas políticos se regionalizan, disminuye la vinculación del federalismo con la capacidad de autogobierno. Sobre todo: regionalización y descentralización no aparecen como sinónimos de mayor autonomía regional; en función del país de que se trate se pueden emprender procesos de devolución sin poner efectivamente mayor poder en manos de las regiones.

Para entender esa diferencia en términos de agenda y de articulación globales de regiones y ciudades, debemos tener presente sobre todo la diferente vinculación de unas y otras con el nivel estatal. Las ciudades –que en algunos casos anteceden a los estados en los que se hallan– responden a lógicas con altos componentes geográficos, humanos y económicos. Los gobiernos locales, que dirigen la vida municipal, tienen habitualmente capacidades políticas y normativas limitadas. Las regiones, en cambio, suman a esa lógica territorial –regiones como espacios– una condición político-administrativa importante, pero diversa: las regiones son también la forma en la que el Estado organiza el gobierno de su territorio, contando para esta misión con grados muy variados de autonomía política. Así, las regiones administrativas son brazos del Gobierno central en su territorio; los estados confederales acuerdan algunas competencias para el nivel central; etc.

Esa conexión más fuerte con la dinámica estatal no ayuda a las regiones a trabar una agenda internacional compartida, por ejemplo en torno al

federalismo o la regionalización. Como hemos visto en la Unión Europea, las diferencias institucionales, internas, de cada sistema político nacional van a hacer muy difícil la viabilidad de “soluciones” de corte institucional que sean válidas para todos los estados con sus regiones. El grado de descentralización o devolución, los recursos asociados, las formas de cooperación política entre el Gobierno central y los territoriales... son cuestiones con una gran carga institucional, interna, muy asociadas a cada cultura política nacional y a la historia de la organización territorial, en cada país. Una cultura nacional que también cambia, como lo ilustran las dificultades de la reciente transformación del mapa regional francés. Desde una perspectiva funcional y productiva, el paso de 22 a 13 regiones podría estar justificado: mayor eficacia en la provisión de servicios, economías de escala, mejora del planeamiento territorial y de las perspectivas de innovación y competitividad. Sin embargo, y al mismo tiempo, la reforma ha implicado crisis y dudas profundas: en la manera –centralizada– en que se ha elaborado el nuevo diseño, y sobre todo en el resultado: regiones como Alsacia, Lorena o Aquitania dejan de serlo; se abre un debate complejo sobre cuestiones como la denominación de cada región, su capital y la sede de sus instituciones; y sobre todo se ven afectados los múltiples vínculos –identitarios, culturales, políticos– que los ciudadanos tienen con sus propias regiones, como forma de articulación político-administrativa de una realidad de base histórica, geográfica y cultural.

Por último, y cerrando la comparación con las ciudades, concretamente en el plano de la paradiplomacia, la proyección exterior de las autoridades locales muestra un comportamiento relativamente estable (intereses políticos y agendas compartidos, baja conflictividad con el Gobierno central, capacidades diplomáticas instaladas relativamente débiles, y articulación muy frecuente en red). En cambio, el comportamiento de las regiones muestra, por una parte, una gran pluralidad en sus intereses y capacidades –dada la gran diversidad constitucional entre ellas–, y por otra, de nuevo, una vinculación mucho mayor a las dinámicas de relación con el propio Estado. Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2008; 2010) analizaron la utilidad de la red de cooperación regional medioambiental NRG4SD para tres regiones europeas (Flandes, País Vasco y Renania del

Norte-Westfalia), con relación al acceso a los foros multilaterales. Las conclusiones son claras: especialmente en el caso de Flandes (dotada de unas capacidades competenciales excepcionales en materia de representación exterior), y también de Renania del Norte-Westfalia, la participación en el ámbito multilateral se producirá preferentemente a través de la delegación del Gobierno central, que facilitará la acreditación de los representantes sub-estatales. No así en el caso del País Vasco, que deberá usar la vía de la red al no hallar posibilidades adecuadas de participación a través del Estado. Estas conclusiones para el marco global coinciden con las que otros investigadores obtienen para el ámbito de la Unión Europea (Jeffery, 2007; Bauer y Börzel, 2010), y que muestran que cuando los gobiernos centrales actúan como transmisores efectivos de los intereses de las regiones éstas optan bien por canalizarlos a través del propio Estado, bien por combinar la articulación en red y la mediación estatal.

Hechas estas consideraciones, que han intentado enmarcar el rol de las regiones en la nueva gobernanza en el momento presente del regionalismo, cabe recordar también que las regiones ostentan competencias políticas clave, sin las cuales no será posible ni la efectividad de las políticas nacionales, ni el progreso de las agendas globales de las que nos hemos dotado en los últimos años. Las regiones son territorio y población, pero también Estado, y desde esa posición pueden impulsar unas relaciones intergubernamentales positivas, que planteen al Gobierno central y a los gobiernos municipales asociaciones y partenariados para los objetivos comunes, alimentando una cultura de gobierno de responsabilidad y de contribución. Señalamos cuatro ámbitos donde estas dinámicas están teniendo ya lugar, y que están generando una agenda política regional propia.

En primer lugar, en el plano interno, y ante la dificultad de reivindicar la regionalización y la devolución general de competencias y recursos, la tendencia es la de apostar por la gobernanza multinivel, entendida como la calidad en el conjunto de las relaciones intergubernamentales (multinivel), y en las relaciones con los agentes sociales (gobernanza). El resultado directo de esta calidad es la eficacia de las políticas públicas. La gobernanza multinivel ha sido operativizada por la OCDE a partir de siete “*gaps*”, siete posibles déficits en la alineación de lo nacional y lo regional, referidos a diversos ámbitos (de

políticas, institucionales, de información, de capacidades, de financiación, de coherencia en los objetivos y de rendición de cuentas). Cuanto mayores estos déficits, menor la efectividad de las políticas nacionales a nivel territorial. A destacar que este análisis de la gobernanza multinivel muestra realidades que son específicas no sólo a nivel de cada país, sino a nivel de cada sector –no todos funcionan igual–. Pese a ello, constituye una base de diálogo robusta, clara y responsable con los gobiernos nacionales, además de homologada y testada internacionalmente. Un diálogo que posiciona a los gobiernos regionales en un espacio de lealtad y de contribución a las políticas nacionales, y que sirve para identificar necesidades claras y compartidas, que dotan de potencia a las reivindicaciones regionales al enmarcarlas en un esfuerzo común con las administraciones centrales y locales.

En segundo lugar, las regiones están ya trabajando en el plano mundial, y destacan aquí algunos ámbitos en los que están haciendo un esfuerzo por acreditar su contribución a las agendas globales. Después de unos años en los que ha primado el lobby y la incidencia en los nuevos marcos de resultados (especialmente en el post-2015: Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS), el foco está ahora en la asociación, a través del diálogo de políticas, a las estrategias nacionales, e igualmente identificación de formas de presentación de resultados en lo global, y de rendición de cuentas en el propio territorio. Porque, más allá de las grandes diferencias en sus niveles de autogobierno, la práctica totalidad de las regiones del mundo comparte la misión fundamental del desarrollo: de la promoción económica a las estrategias industriales, a menudo junto a la cohesión social, la lucha contra las desigualdades, y la provisión de servicios sociales. Por eso, los ODS ofrecen la posibilidad de un relato global de la contribución real de las regiones, y también la posibilidad de vincular diferentes resultados a diferentes niveles de cooperación interadministrativa, autonomía política, financiación... es decir, a la calidad de los *enabling environments* en los que deben operar.⁵

5 De forma inversa, los ODS y la orientación a resultados se compadecen mal con la óptica federal, de división clara de competencias, especialmente en ámbitos –como la creación de empleo o la promoción económica– donde las diferentes administraciones poseen inevitablemente competencias que se solapan, y donde su cooperación es imprescindible para la provisión de diferentes bienes públicos.

Siempre en el plano global, la implicación de los gobiernos intermedios en las cuestiones climáticas globales (Morata y Hanf, 2012; Bomberg, 2004) está permitiendo a sus redes de regiones identificar, organizar y difundir la buena práctica de sus miembros, contribuyendo así no sólo a acreditar resultados relevantes, sino a esa función de *difusión* que permite el aprendizaje y el apoyo mutuos, que son más necesarios que nunca: al día de hoy, es un hecho ampliamente aceptado que los gobiernos subestatales –como regiones, estados y provincias– son actores territoriales clave en los esfuerzos por limitar y combatir eficazmente el cambio climático: entre el 50% y el 80% de las actuaciones de adaptación y de mitigación necesarias para este reto se están llevando a cabo, o lo harán, en los niveles de gobierno subestatales (NRG4SD, 2015). NRG4SD es la asociación regional de referencia, que se ha destacado entre otras cosas por su activismo en los espacios de la gobernanza climática global, e igualmente por la difusión de la práctica de sus regiones miembro; también la red R20 está obteniendo resultados considerables, a partir de un enfoque muy práctico centrado en el apoyo para identificación, financiación y verificación de proyectos de gestión de residuos, energías renovables y eficiencia energética, uniendo el liderazgo político del gobierno regional a las capacidades de otros actores, especialmente privados.

En tercer lugar, destacamos la metodología del Desarrollo Económico Local (DEL) como forma de trabajo que las regiones están usando a su favor. El DEL considera que algunos enfoques tradicionales de la economía regional (existencia de regiones estructuralmente atrasadas, y otras que deberán tirar de ellas a través de un *spill over* que las sacará de la pobreza, a menudo a través de la provisión de materias primas o mano de obra poco cualificada; grandes inversiones infraestructurales que segmentan y distorsionan el territorio) no son ya vigentes. El contexto actual, y especialmente las nuevas tecnologías, y la investigación y desarrollo asociadas a ellas, están permitiendo que todas las regiones puedan tener su oportunidad, su especialización. La hipótesis del DEL es que es posible generar oportunidades en todas las regiones, y ayudar a éstas a proveer de ocupación y bienestar al conjunto de sus poblaciones. Como metodología, el DEL potencia el papel de la autoridad regional como catalizadora de las fuerzas y poten-

cialidades locales, para orientarlas hacia la productividad y la innovación a través de políticas públicas integradas, en diálogo permanente con los agentes productivos y del conocimiento, y en coherencia con las estrategias nacionales y de la integración supranacional. El DEL puede ser una buena herramienta para la identificación de las inversiones productivas necesarias en cada territorio, y en general para la creación un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo. El DEL se beneficia también de un marco doctrinario alimentado por organizaciones como el PNUD-Art, y las grandes redes de gobiernos locales y regionales, como ORU-Fogar.

Finalmente, destacamos que en el contexto presente, donde a menudo encontramos usos y funciones rurales (agrícolas) en lo urbano, y otras más bien urbanas (servicios especializados) en lo rural, una función fundamental para el nivel regional está siendo el equilibrio territorial y fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales, incluidas la promoción de la innovación y la diversificación productivas. Aquí destacamos algunas cuestiones: la preocupación por los pequeños municipios, a menudo en posición de frágil; el trabajo en las ciudades medianas, cuyo desarrollo (empleo, alojamientos) es clave para descongestionar las grandes aglomeraciones; y sobre todo la seguridad alimentaria, un tema clave por sus múltiples implicaciones: éxodo rural, dependencia de importaciones, pobreza urbana, sostenibilidad ambiental, etc. Son todas ellas cuestiones presentes en la Nueva Agenda Urbana, adoptada en la conferencia Hábitat III (Quito, 2016), que constituye la referencia programática global en la que insertar y dar a conocer este papel regional.

Bibliografía

- Agnew, J. (2013). The “new regionalism” and the politics of the regional question. En John Loughlin, John Kincaid y Wilfried Swenden, *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (pp. 130-139). Abingdon: Routledge.
- Allen, J. y Cochrane, A. (2007). Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power. *Regional Studies*, 41(9), 1161-1175.

- Ascani, A., Crescenzi, R., e Iammarino, S. (2012). Regional Economic Development: A Review. *SEARCH Working Paper* WP1/03.
- Barca, F., McCann, P. y Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Bauer, M. y Börzel, T. (2010). Regions and the European Union. En H. Enderlein *et al.* (Eds), *Handbook on Multi-Level Governance* (pp. 53-263). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bomberg, E. (2004). "Regions, multi-level governance and sustainable development: reflections and strategies". Intervención en la conferencia REGIONET. Bruselas, 14-16 enero.
- Duchacek, I.D., Latouche, D. y Stevenson, G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Westport: Greenwood Press.
- Happaerts, S., Van den Brande, K. y Bruyninckx, H. (2008). *Governance for sustainable development at the inter-subnational level. The case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD)*. Working paper, 3, Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Universidad Católica de Lovaina.
- _____ (2010). Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD). *Regional & Federal Studies*, 20(1), 127-149.
- Hocking, B. y Smith, M. (1990). *World Politics: An Introduction to International Relations*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Hocking, B. (1996). Bridging boundaries: creating linkages. non-central governments and multilayered policy environments. *WeltTrends*, (11), 36-51.
- _____ (1997). Regionalism: An International Relations perspective. En M. Keating y J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism* (pp. 90-111). Londres: Frank Cass.
- _____ (1999). Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. En I. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *The foreign relations of subnational governments* (pp. 17-39). Londres: Frank Cass.

- Jeffery, C. (2002). The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice. *Queen's Papers on Europeanization*, 7.
- _____. (2007). "A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe". Ponencia presentada en la European Union Studies Association Annual Conference, Montreal, 17-19 mayo.
- Keating, M. (1997). The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning*, 15, 383-398.
- _____. (1999). Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. En F. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments* (pp. 1-16). Londres: Frank Cass.
- _____. (2015). "The International Engagement of Sub-State Governments". Informe al Parlamento escocés.
- Kincaid, J. (1984). The American Governors in international affairs. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 95-114.
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. En A. Sbraglia (Ed.), *Europolitics: institutions and policymaking in the new European Community* (pp. 191-224). Washington: The Brookings Institution.
- Marks, G., Hooghe, L. y Schakel, A. H. (2008). Patterns of Regional Authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), 167-181.
- Morata, F. y Hanf, K. (2012). Spanish subnational involvement in multi-level sustainable development issues. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, y K. Van der Brande (Eds.), *Sustainable development and subnational governments: policy-making and multi-level interaction* (pp. 141-159). Houndmills, Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Paquin, S. y Lachapelle, G. (2004). *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*. Londres: Routledge.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas: Peter Lang.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180.

- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., y Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. Abington: Routledge.
- Rodríguez-Pose, A. (2011). Economists as geographers and geographers as something else: On the changing conception of distance in geography and economics. *Journal of Economic Geography*, 11, 347-356.
- Rosenau, J.N. (1990). *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez Cano, J. (2015). Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la Unión Europea. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 21, 128-158.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public administration and Development*, 23(1), 7-16.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell.