

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS No CENTRALES (GNC): HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARADIPLOMACIA¹

PROPOSALS FOR THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONALIZATION OF NON-CENTRAL GOVERNMENTS (NCGs): AIMING AT STRENGTHENING PARA DIPLOMACY

PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS DESCENTRALIZADOS (GNC): PARA O FORTALECIMENTO DA PARADIPLOMACIA

Mario Edgar López-Ramírez

Maestría en Política y Gestión Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuítas de Guadalajara. Profesor Investigador del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) ITESO. México
mariol@iteso.mx

Jorge Alberto Quevedo-Flores

Doctor en Estudios Europeos, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid - España. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid - España. Profesor Investigador del Centro de Estudios Europeos, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México.
jorgequevedo08@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo examina los principales componentes para la formulación de la internacionalización de los Gobiernos No Centrales (GNC), que puede derivar en el fortalecimiento de la paradiplomacia. En este sentido se parte de explicar las bases de la internacionalización en forma general de los GNC, para después identificar los principales factores por los cuales los GNC deciden la internacionalización de sus regiones. Lo anterior ayuda a clarificar la estructura de la internacionalización de los GNC para generar un análisis sistémico que lleva al desarrollo de una interface entre los distintos actores del proceso. La parte final del trabajo se enfoca en generar algunas propuestas que abonen al desarrollo de la internacionalización de los GNC.

ABSTRACT

This article examines the main components for the formulation of the internationalization of the Non-Central Governments (NCGs), which could lead to strengthen para diplomacy. In this sense, it begins by providing a general explanation of the bases of internationalization of NCGs, and then identifies the main factors for which NCGs decide on internationalization in their regions. This helps clarify the structure of internationalization of NCGs to generate a systemic analysis that leads to the development of an interface among the various stakeholders involved in the process. The final part of this work focuses on generating some proposals that would contribute to the development of internationalization of NCGs.

PALABRAS CLAVE

Paradiplomacia, Internacionalización, Gobierno subnacional, relaciones internacionales.

KEYWORDS

Para diplomacy, internationalization, sub-national government, international relations.

Fecha de recepción: 18 - 11 - 2013

Fecha de aceptación: 28 - 12 - 2013

RESUMO

Esse artigo examina os componentes principais para a formulação da internacionalização dos Governos Descentralizados (GNC), que poderá conduzir ao fortalecimento da paradiplomacia. Nesse sentido se tentam explicar as bases da internacionalização dos GNC de uma forma geral, para em seguida identificar os principais fatores por que os GNC decidem a internacionalização de suas regiões. Este ajuda a esclarecer a estrutura da internacionalização dos GNC para criar uma análise

sistêmica que leva ao desenvolvimento de uma interface entre os diferentes intervenientes no processo. A parte final do trabalho enfoca a criação de algumas propostas benéficas ao desenvolvimento da internacionalização dos GNC.

PALAVRAS-CHAVE

Paradiplomacia, internacionalização, governo subnacional, relações internacionais.

Introducción

Dentro del escenario de estudio de las relaciones internacionales actuales, se puede encontrar la emergencia (cada vez con más fuerza) de los gobiernos no centrales (GNC), como un actor internacional relevante dentro del sistema internacional contemporáneo. Lo anterior da pauta al desarrollo del presente trabajo de investigación que forma parte de un proyecto de investigación más amplio, sobre la búsqueda de instrumentos para la internacionalización de los GNC. La idea central del documento es el fortalecimiento de la paradiplomacia a partir del impulso de algunas herramientas, tales como la creación de una estructura jurídica de internacionalización de los GNC, que pueda esclarecer los lineamientos de cada uno de los actores participantes en el proceso; un segundo instrumento y que se puede convertir en clave es la generación de una interface que pueda generar una vinculación entre lo local, lo nacional y lo global, entendiendo las dinámicas particulares que se dan en cada una de ellas.

Las anteriores propuestas se ven coronadas por un sistema de ajuste continuo en el proceso de internacionalización de los GNC, el cual sirve para mantener una forma de adecuación en la agenda global-local, de tal manera que pueda haber una política exterior activa en escenarios de incertidumbre, en donde la unidad de interface toma bajo su responsabilidad el cuidado de la implementación y desarrollo de los procesos de internacionalización. El trabajo se divide en cuatro apartados, el primero se orienta a explicar los fundamentos conceptuales/teóricos de la internacionalización de los GNC, que sirve para sentar una base común sobre el tema; el

segundo apartado se enfoca en examinar los principales factores que influyen para la internacionalización de los GNC, los cuales son importantes para entender el objetivo de la internacionalización de los GNC; el tercer apartado habla sobre la propuesta del interface como un modelo para la organización y comunicación del GNC en el proceso de internacionalización del mismo; y, por último la cuarta parte hace referencia al modelo de ajuste continuo, como una forma para la optimización de la internacionalización y de la interface.

1. Fundamentos de la internacionalización de los GNC

En los últimos años, dentro del contexto de las relaciones internacionales, empiezan a tomar fuerza actores internacionales nuevos, entre los que sobresalen la empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, la opinión pública internacional y los gobiernos no centrales (GNC). Sobre los GNC, Ponce (2011) señala varias formas de actividad internacional de las mismas: acción exterior de las colectividades locales, acción extranjera y actividades promocionales de los gobiernos no centrales, relaciones internacionales de los gobiernos no centrales, política extranjera de las colectividades locales, paradiplomacia, asuntos internacionales de los gobiernos locales, diplomacia federativa, cooperación descentralizada, gestión internacional municipal y dimensión internacional de los gobiernos locales. Todo lo anterior refleja las múltiples formas como se designa a la presencia cada vez más activa de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales.

Uno de los principales conceptos con el cual se hace referencia a la actividad internacional no central es el de la **paradiplomacia**, el cual surge a principios de los años ochenta y es definido como:

la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanente, o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómico, político y cultural, así como cualquier otra dimensión externa de sus componentes constitucionales (Cornago, 2004).

Por lo que existe un amplio estudio de la acción exterior de los gobiernos locales, a partir del aumento de la actividad exterior desde los gobiernos subestatales.

Ponce (2011), señala en cuanto al estudio de la actividad exterior de los GNC:

Mayoritariamente, los estudios parten de una ampliación del concepto clásico de actor internacional que, con base en los criterios de tipo empírico funcional, les permite incluir dicha categoría a las entidades políticas subestatales. Se cuestiona la actuación del Estado como único actor importante de las relaciones internacionales, para facilitar el análisis de otros actores dentro y fuera de las fronteras del Estado-Nación a nivel internacional (Ponce 2011, p. 34).

Con este contexto surge el trabajo de varios autores que han analizado la acción exterior de los GNC entre los que sobresalen: Mansbach, Fergusson y Lampert (1976); Mansbach y Vásquez (1981), Alger (1977-1988), Hocking (1986), Petiteville (1995), Duchacek (1986), Michelmann y Soldatos (1990), Aldecoa y Keating (1999) entre otros, los cuales con sus obras han abonado a este campo de estudio de las relaciones internacionales.

En años recientes se destaca el estudio de los GNC y su actividad internacional, desde un enfoque de análisis de la gobernanza multinivel en la acción exterior, en donde sobresale el estudio de la integración de la Unión Europea, que se convierte en una herramienta importante para el análisis y la praxis en la construcción de la acción exterior de los entes subestatales y en el desarrollo de

la cooperación internivel, así entre los distintos actores que intervienen en dicho proceso, como sus distintas estructuras que tienen que ver con las cuestiones internacionales ya sea del ámbito de comercio, inversión, educación, salud, cooperación, etc. Existe una amplia gama de actividades y acciones emprendidas por los GNC, que llevan a un distinto nivel de formalización, entre los que se destacan: Gestión y firma de acuerdos de cooperación; viajes de autoridades locales al exterior; promoción comercial, turística, cultural, lingüística e industrial; realización de intercambios culturales, deportivos; atención de comunidades en el exterior; representación en organismos internacionales intergubernamentales; así como relaciones con otros actores internacionales, entre otras.

Payne (2004), menciona sobre la emergencia de una estructura multinivel de gobernabilidad en el ámbito internacional, que ha desplazado a los métodos tradicionales de negociación y toma de decisiones en lo internacional. Se habla de una tendencia en los Estados a ser menos centralizados, pues éstos han evolucionado hacia formas menos unitarias y se ven obligados a nuevos tipos de convivencia con agentes e identidades subestatales o supranacionales, creando con ellos sus propios sistemas de reglas. Bremer (2004), por su parte, señala que se empieza a generar un *rescaling* a nivel mundial, el cual consiste en la reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico basada en las estructuras sociales e instituciones de un determinado sistema. Dicho proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del rol del Estado, sino una definición nueva del Estado, "más policéntrica, multiescalar y no isomorfa", con respecto al modelo westfaliano.

Schiavon (2006) por otro lado menciona que dentro de un Estado Federal, en años más recientes, se ha generado cierto cuestionamiento del dominio del Ejecutivo Federal sobre la política externa, la cual ha sido crecientemente cuestionada al interior de los sistemas federales, al grado que hoy se observa cierta balcanización en su operación. Lo anterior hace que se multiplique el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales, además de las propias instancias y dependencias del gobierno federal (Congreso, Secretarías de Estado Ministerios, entre otras) esto es de forma horizontal, así como los distintos órdenes de gobierno (Federal, Estatal/regional, municipal) de forma vertical, y además los actores no estatales (Organizaciones no Gubernamentales –ONG-, empresarios, opinión pública, sindicatos, entre otros.

Pero casi todos los autores coinciden en señalar que hay un aumento del protagonismo de los GNC en el desarrollo de las relaciones internacionales de los Estados en general, ya que existen algunos Estados donde esta situación se profundiza y se le da una certidumbre jurídica a un hecho de facto. En este sentido, Zeraoui, señala:

La actividad de los grupos subnacionales es un fenómeno permanente, pero fue adquiriendo mayor fuerza a partir del fin de la guerra fría, por el incremento de la descentralización política y económica de los Estados y las aperturas democráticas que les permitieron a las regiones actuar en el escenario internacional (2007).

Muchos de los GNC han empezado a desarrollar su actividad internacional a partir de contar con expertos en asuntos internacionales, que puedan llevar a cabo la internacionalización de la agenda de gobierno local, adquiriendo mayor profesionalización de su acción internacional.

2. Principales factores para la internacionalización de GNC

Se pueden identificar tres factores que ejercen influencia en el proceso de internacionalización de los GNC:

- La nueva relación que se ha establecido entre las dinámicas de escala local y los circuitos de actividad globales, dando origen a una estrecha relación global-local, conocida como *glocalización*; en la cual la intermediación clásica de la escala nacional, representada por el Estado-nación, ha perdido cierta fuerza interventora, ya que se ha vuelto más efectivo manejar muchos de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales mundializados, directamente desde los organizaciones del ámbito local. De esta forma, los gobiernos municipales y estatales, las empresas y movimientos sociales locales e incluso personas en lo individual, se han convertido en actores activos, con agendas internacionales propias, dentro de la lógica compleja de la globalización.
- La específica participación de las instancias de gobierno subnacionales en el diseño,

implementación y evaluación de la política exterior nacional. De dicha colaboración se apuntala el concepto de Gobiernos No Centrales (GNC). Si bien los GNC son activos globalmente, estos se deben alinear con los planes nacionales, lo anterior lo hacen muchas veces de manera descentralizada, combinando los intereses propios con los de la escala nacional. Asimismo, muchos GNC son capaces de ejercer una importante influencia en la actividad internacional del país, y este liderazgo depende de la combinación estratégica que hacen de las potencialidades existentes en su territorio (el conjunto de lo que se conoce como geopolítica).

- La aparición de diversas secretarías (ministerios), direcciones, coordinaciones y áreas subnacionales que cumplen tareas de internacionalización, la cual está encargada de activar y fortalecer la agenda global-local particular de los GNC. Desde hace unas dos décadas la paradiplomacia cumple funciones de promoción económica, por medio de misiones comerciales, atención a comunidades locales en el exterior, así como el fortalecimiento de vínculos y hermanamientos sociopolíticos entre regiones, estados subnacionales y ciudades que poseen intereses comunes. Sin embargo, la actividad paradiplomática ha mostrado una tendencia creciente, desarrollando una organización internacional de mayor nivel; de ahí que se hayan establecido redes mundiales de GNC, muchos GNC participan como actores clave en procesos de integración económica y política (como Mercosur y la Unión Europea); así mismo algunos GNC mantienen oficinas de representación directa en el extranjero.

Los anteriores tres factores descritos han sido fuertemente consolidados, gracias al uso del Internet y las redes sociales, "debido a su capacidad de penetración en todo el ámbito de la actividad humana", según lo describe Castells (2001a), dando origen a lo que él mismo llama la "sociedad red", en alusión a la forma en que se estrechan los lazos directos entre lo global y lo local, dentro de la era de la información.

Lo anterior ha abierto camino a la distinción entre lo internacional, aquella actividad exterior que realizan los Estados-Nación y sus gobiernos subnacionales; y lo transnacional, las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que gestionan grupos,

organizaciones e individuos desde esferas no gubernamentales. Lo transnacional remite sin duda a los procesos de glocalización, pues se refiere a circuitos de relación que traspasan las fronteras, creando identidades grupales mundializadas, muchas de ellas virtuales o ubicadas en regiones que se superponen a los cruces fronterizos (en torno a la música, al arte, a la literatura, a la pertenencia religiosa, a la espiritualidad, a la expansión de la cultura, al origen civilizatorio; así como la democratización, la participación ciudadana, la resistencia política y la protesta social). Lo transnacional también remite a fenómenos complejos como la migración humana, particularmente del Sur al Norte global; los problemas ambientales y los conflictos ecológicos, entre los que destaca el problema del cambio climático (transnacional por naturaleza) e incluso la transnacionalización del crimen organizado y el terrorismo.

El fenómeno de relación glocal tanto internacional como transnacional (que, como ya se ha señalado, ha dado origen, entre otras cosas, a la aparición de la paradiplomacia en los Gobiernos No Centrales) ha sido descrito con diferentes metáforas que ayudan a la comprensión de cómo los circuitos globalizados, relativizan cada vez más el importante papel que jugó el Estado-Nación, como eje fundamental de las relaciones internacionales y tiende a relaciones más finas y directas con territorios locales. Metáforas como “aldea global”, “sistema-mundo”, “economía-mundo”, “fábrica global”, “comunidad de destino terrestre”, “tierra patria”, “mundo sin fronteras”, “nave Tierra”, “ciudad planetaria” y “tecnocosmos”, entre otras, dan cuenta de la fortaleza de este fenómeno (Ianni 1996).

Desde el punto de vista de algunos autores, la glocalización y la transnacionalización emergen debido a la llamada crisis del Estado-Nación y son un fenómeno que además profundiza las dificultades del Estado, siguiendo de nuevo a Castells (2001b): “El control estatal sobre el espacio y el tiempo (nacional) se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital: bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder. La captura, por parte del estado, del tiempo histórico mediante su apropiación de la tradición y la (re)construcción de la identidad nacional es desafiada por identidades plurales definidas por los sujetos autónomos”

Para otros autores, en cambio, la relación global-local es una oportunidad para ajustar la propia acción del Estado-

nación, ajuste que ha sido impulsado desde la propia política exterior nacional. Así lo comentan Nogué y Ruffi (2001):

... sería erróneo interpretar esta pérdida de control como resultado de una sesión voluntaria de soberanía y los estados ante el empuje de la competitividad a escala mundial. Más bien al contrario, los estados han participado activamente en la apertura de los mercados comerciales y financieros y en la descentralización de la producción... ante esta perspectiva de debilitamiento, los estados no se han mostrado impasibles... en gran medida, la creación y el reforzamiento de instituciones supraestatales responde a un mecanismo puesto en marcha por los estados para adaptarse a la globalización. Además, los estados han demostrado su carácter imprescindible, para la difusión de las nuevas tecnologías y la adaptación de la sociedad a las mismas... podría decirse que en muchos casos se asiste a una renacionalización de los estados... es el estado el que garantiza la igualdad de los derechos y deberes ciudadanos y cualquier cuestionamiento de la institución conlleva, según este razonamiento, un principio de privilegio y de desigualdad. Es, de alguna manera, un recordatorio de la legitimidad del estado como contenedor de la sociedad nacional.

Lo cierto es que el papel de un Gobierno No Central, como coadyuvante de la política exterior nacional, permite que se aporte a la agenda nacional, a la vez que se mantiene una agenda global-local que puede, con más precisión, atender los asuntos regionales y locales.

Por su parte, si bien la paradiplomacia local pareciera compartir campos con la diplomacia nacional, hay por lo menos tres cosas que distinguen una de la otra: la paradiplomacia no toca temas de defensa y seguridad estratégica, no define los principios y valores de la política exterior, sino que se adapta a ellos; y no posee la representación del proyecto nacional. No obstante, la existencia de la paradiplomacia, da oportunidad a las entidades subnacionales de organizarse para definir estrategias exteriores y hacer más eficientes sus recursos.

3. Sistema organizacional y comunicacional: Interface

Según Taylor (1994), la organización que se requiere para estructurar una agenda global-local estratégica, debe tomar en cuenta las dinámicas propias de las tres escalas clave de acción: establecer la estrategia que vincule lo local, lo nacional y lo global, entendiendo las dinámicas particulares que se dan en cada una:

- La escala local es la escala de la experiencia. Esto significa que en lo local es donde se hace tangible el efecto o el impacto de lo que un Gobierno No Central gestiona desde los niveles nacional y global. En otras palabras, es en lo local donde las misiones comerciales se traducen en empleo o capacitación; es en este lugar donde los vínculos políticos con regiones externas son asimilados socialmente; aquí es donde se adaptan (o “tropicalizan”) las mejores prácticas traídas de otras partes del mundo. Lo anterior sucede porque en las localidades se desarrollan dos prácticas fundamentales de la experiencia humana: el hogar y el trabajo. Pero también es lo local quien recibe ciertas tendencias desde lo nacional y particularmente las poderosas tendencias de la globalización: las grandes políticas mundiales y/o las orientaciones económicas globalizadas en salud, alimentación, educación, tecnología, cultura, moda, etc. terminan imponiendo valores y procesos en la localidad.
- La escala nacional es la escala de la ideología (es decir, de los valores históricos que forman la nación). Su papel fundamental es jugar de filtro o bisagra ideológica entre la actividad global y la experiencia local. Como lo dice Taylor (1994, p. 40-41):

En la economía-mundo actual, los acontecimientos más importantes se producen a escala global, que es la escala final de acumulación en la que el mercado mundial define los valores que acabarán imponiéndose en las comunidades locales. Pero esta influencia no es directa: en el mercado mundial hay un filtro constituido por determinados agrupamientos en las comunidades

locales que forman los Estados-nación. La política del Estado-nación puede reducir o aumentar las influencias que ejercen estos procesos globales en las comunidades que lo integran”. Así la política exterior federal en algunos casos aumentará la influencia global y en otros casos la restringirá, dependiendo de su visión ideológica o nacionalismo y, sin duda, dependiendo de su poder geopolítico. En la escala nacional se concentra la economía nacional y la noción de “pueblo.

- Finalmente, la escala global es la escala de la realidad. Es el nivel de la economía-mundo y el sistema interestatal (o internacional). Ahí se encuentran tres tipos de actores: los hegemónicos, aquellos que acumulan los beneficios globales; los subordinados dominantes, aquellos que si bien son explotados por los actores hegemónicos, también acumulan beneficios extrayendo utilidad de otros actores más débiles; y finalmente los subordinados dominados, quienes son los “perdedores” del sistema de acumulación, que en lugar de recibir beneficios, reciben los costos del sistema. Hasta hace poco, durante la guerra fría por ejemplo, estos tres tipos de actores eran naciones (naciones centrales hegemónicas, naciones semiperiféricas subordinadas y naciones totalmente periféricas); pero en la actualidad ya no se trata de naciones sino de regiones: regiones que ganan y regiones que pierden. Así, en un mismo país puede haber regiones globalizadas donde reside la actividad de los actores hegemónicos, regiones semiexplotadas pero con beneficios, y regiones periféricas perdedoras. También pueden ser ciudades, con zonas ricas globales, zonas medias dependientes y zonas hiperdegradadas. Las tres son realidades globales transversales o transnacionales, traducidas en la nación y en las localidades.

Una de las mejores maneras de gestionar dentro de esta realidad internacional interescales, es la instalación de una unidad de interface. Faloh (2000) señala que la interface es aquella entidad que permite la interconexión y la intermediación estratégica entre las partes de una organización, dirigiéndolas de manera más organizada y complementaria hacia su propósito central:

Por lo general el énfasis principal al caracterizar este tipo de estructura se pone en la función de enlace y, en cierto grado, en la de informar, asesorar y formar... pensando que las (distintas) funciones (diferenciadas entre sí) ocupan una de las fases de un sistema... y que si bien en estado de reposo quedan completamente diferenciadas de las otras fases, en actividad pueden confundirse, mezclarse, complementarse. Aquí la interface, como una de las partes de un sistema dinámico, actúa como un complemento. La función complementaria sería quizá la principal, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, por constituir la interface, no un componente cualquiera del sistema, sino algo como un 'pequeño gigante' imprescindible... Por otro lado, puede existir actividad de interface sin que exista una estructura organizativa permanente, dedicada, que responda por ella, toda vez que en un proceso... es el resultado de múltiples interacciones entre agentes numerosos y diversos.

La interface implica cierto rol de control y dirección, pero no es un control impositivo, sino aquel que pone énfasis en el alcance de los objetivos que han sido establecidos por la organización en su conjunto. Se trata de una especie de garante, que ajusta continuamente los procesos entrelazados y favorece el apoyo tipo *staff*, a fin de que se alcancen los resultados que se esperan.

A nivel local, una unidad de *interface* para gestionar las relaciones internacionales debería de cumplir con las siguientes funciones:

- Ser el núcleo que concentra la visión internacional del gobierno de un Estado en su calidad de GNC.
- Enlazar los intereses paradiplomáticos de las distintas instancias y secretarías (ministerios) estatales y de sus organismos autónomos (incluyendo en lo posible los intereses de los gobiernos municipales y de aquellos actores sociales con importante actividad internacional).
- Coordinar el proceso de planeación de la política exterior del GNC.

- Tener a su cargo la evaluación y el ajuste continuo *ex ante*, durante el proceso y *ex post*, de la forma en que se implementa la política exterior.
- Concentrar la información operativa (planes/procesos) y legal (acuerdos interinstitucionales) sobre la actividad internacional de las secretarías (ministerios) y organismos del GNC, en una base de datos que permita la toma de decisiones eficiente, así como la acumulación histórica de la acción internacional y sus tendencias.
- Ser la unidad experta en las metodologías de la paradiplomacia, a fin de asesorar y, en su caso, acompañar la actividad internacional de las secretarías (ministerios) de estado y organismos autónomos (si es posible incluyendo municipios y acciones de la diplomacia ciudadana).
- Capacitar a los funcionarios públicos con tareas internacionales (e incluso a empresarios y ciudadanos) en las distintas áreas de la paradiplomacia.

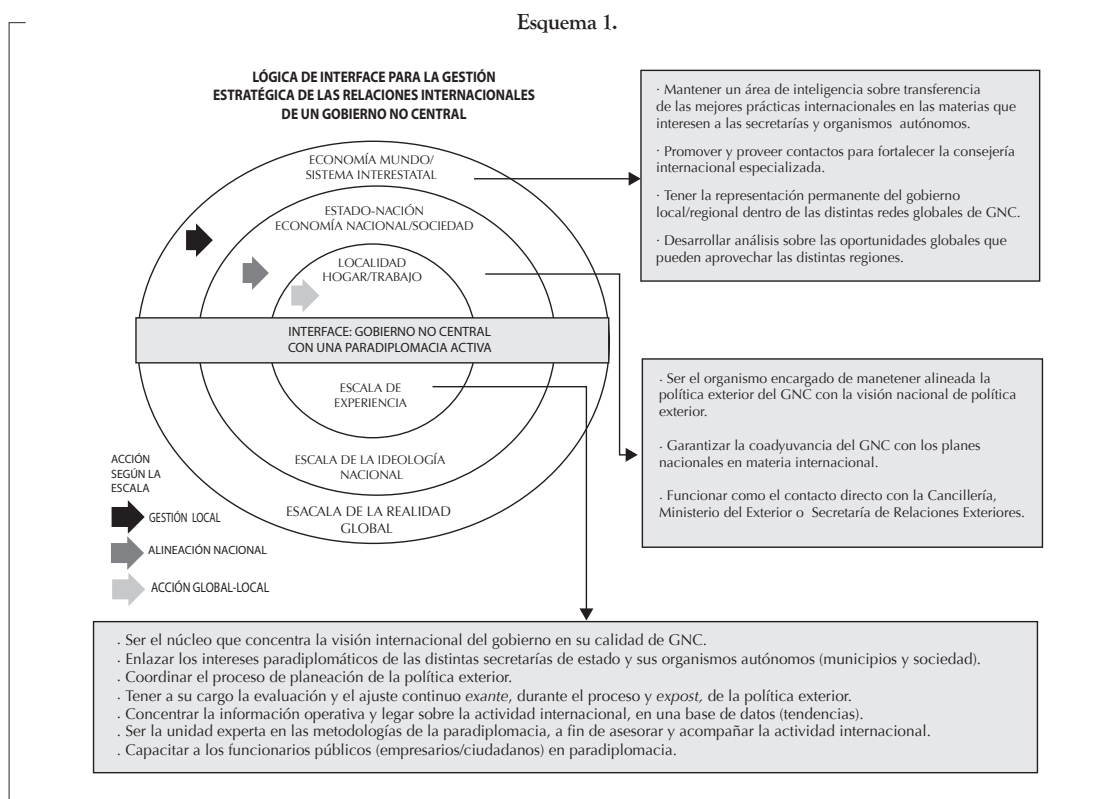
A nivel nacional, la instancia de interface tendría la tarea de:

- Ser el organismo encargado de mantener alineada la política exterior del GNC con los principios de política exterior del país (interés nacional).
- Garantizar la coadyuvancia del GNC con los planes nacionales en materia internacional, a través de la vinculación de la agenda del GNC a la agenda nacional.
- Funcionar como el contacto directo con el Ministerio de Relaciones Exteriores del país.

Finalmente, a nivel global se encargaría de:

- Mantener un área de inteligencia sobre transferencia de las mejores prácticas internacionales en las materias que interesen a las secretarías (ministerios) y organismos autónomos.
- Promover y proveer contactos para fortalecer la consejería internacional especializada.
- Tener la representación permanente del GNC dentro de las distintas redes globales de Gobiernos No Centrales.

Esquema 1, muestra de manera integrada, la lógica de interface para la gestión estratégica de las relaciones internacionales de los Gobiernos No Centrales (GNC), en sus tres escalas de acción:



Fuente: Construcción de los autores

4. Propuestas para optimizar la internacionalización de GNC

La interface puede generar una oportunidad para el desarrollo de un núcleo coordinador que permita una mayor complementariedad de esfuerzos para el desarrollo de la paradiplomacia de los GNC. Una forma estratégica de regular el variado conjunto de la agenda global-local, sería a través del desarrollo de una estructura jurídica que asegure dicho proceso. En otras palabras, generar por parte de los GNC una ley de Internacionalización para el GNC. Dicho documento insiste en que esta lógica se repite para el caso de los distintos reglamentos, tanto de las secretarías (ministerios) estatales como de los municipios. Por lo que a partir de la creación de una ley de Internacionalización estatal, se encontraría en línea con la propuesta de formar una interface para la gestión estratégica de la paradiplomacia del GNC.

La manera tradicional de entender el contexto de un proyecto de internacionalización de un GNC, parte de la idea de que los escenarios políticos, económicos, sociales o culturales en los cuales se desarrolla, son escenarios estables. A partir de esta creencia se diseñan planes en los que se pretende que los objetivos trazados alcanzarán, de manera lineal, los resultados que se esperan. A esta dinámica lineal o directa entre objetivos-resultados, se le conoce como *bottom up* (Harmon y Mayer 1999), la cual supone que los planes, por estar en escenarios estables, experimentarán muy pocos factores o, en todo caso, factores muy débiles que se interpongan entre el objetivo planteado y el resultado esperado. Esto no es real. O más bien, la existencia de escenarios estables, sobre todo cuando se trata de operar una agenda glocal, es cada vez menos probable.

La escala global es altamente dinámica y cambiante, lo mismo sucede en la escala local de la experiencia (quizá en todo caso, la escala nacional, por su apuesta

ideológica, sea la escala menos inestable). En ambas escalas la incertidumbre, lo nuevo, lo contingente, lo inesperado, surgen por doquier y esto, irremediamente repercute en lo que se puede esperar de los planes y proyectos global-locales, ya sea de empresas, organizaciones sociales y gobiernos. Es por ignorar el hecho de que, cada vez más, los escenarios en los que se mueven los proyectos glocales presentan un alto grado de inestabilidad e incertidumbre, que casi la totalidad de los programas gubernamentales fracasan o no alcanzan sus metas (el programa es, de hecho, una categoría fija que necesita de la estabilidad). Para Morín (1995), la acción de una organización (en este caso en el GNC) que lleva a cabo un plan o proyecto activo en escenarios de incertidumbre o de alto movimiento, debe de tomar en cuenta dos posibilidades:

- Cuando se encuentra frente a información contradictoria y sin embargo es necesario actuar, la organización debe generar una *apuesta* que le permita tomar decisiones y no perder el movimiento.
- Cuando cuenta con información adecuada para la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre (ya que la información con que se cuenta nunca es total o suficiente), la organización debe trazar una *estrategia* y prever escenarios posibles.

En ambas posibilidades, de fondo se encuentra considerar que la acción no será lineal, ya que la serie de actores, procesos, imponderables, contingencias, harán que el rumbo de la acción tome derivas y bifurcaciones que

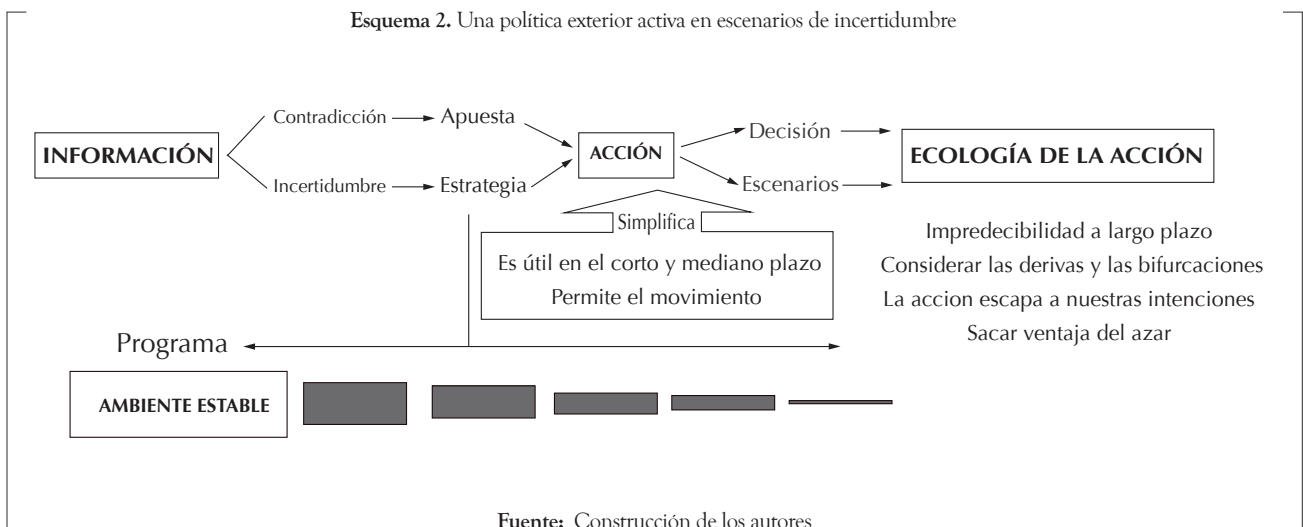
no es posible planear. En otras palabras, será necesario considerar que toda acción entra en una ecología: en un sistema vivo que transforma el rumbo de la acción y se interpone en la relación entre objetivos-resultados. A este contexto de la acción, Morin (1995) lo llama precisamente: ecología de la acción.

Es debido a esta ecología de la acción que se vuelve necesario que todo plan o proyecto cuente con un sistema de ajuste continuo, un sistema de revisión constante del proceso, que cumpla con cuatro tareas:

- Que entienda que si bien las acciones en el corto e incluso mediano plazo, son en alguna medida controlables, el largo plazo siempre es impredecible.
- Que se mantenga vigilante de las derivas y bifurcaciones que se van presentando entre los objetivos trazados y los resultados esperados y vaya intentando ajustar, en la medida de lo posible, la dirección del objetivo para que alcance el resultado.
- Que mantenga conciencia de que la acción emprendida escapa continuamente de las intenciones originales e informe a todos los interesados de esta complejidad, a fin de evitar la sensación de sorpresa que destruye los acuerdos de trabajo.
- Que, en vista de lo anterior, sepa sacar ventaja del azar, de lo inesperado, de la novedad.

Una política exterior activa, en escenarios de alta incertidumbre, ha de incorporar estos factores. El Esquema 2 muestra, en resumen, lo expuesto hasta aquí.

Esquema 2. Una política exterior activa en escenarios de incertidumbre



Fuente: Construcción de los autores

Para mantener un ajuste continuo en la agenda global-local, de tal manera que pueda haber una política exterior activa en escenarios de incertidumbre, es necesario que la unidad de interface tome bajo su responsabilidad el cuidado de la implementación y desarrollo de los procesos de internacionalización. Para lo anterior conviene tomar en consideración los siguientes elementos:

- Que los actores que participan en los procesos de internacionalización tienen recursos e intereses; diferenciados por escalas: 1) existen actores de escala global (por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas y todos los organismos que pertenecen a su sistema, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés FAO), Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización Mundial de la Salud (OMS), etc.; así como las megaempresas mundiales y organizaciones civiles globales como Fondo Mundial para la Naturaleza (por sus siglas en inglés WWF) o Green Peace, por mencionar algunas); 2) la escala global puede desdoblarse en la escala internacional o transnacional, en las se ubican actores de alcance medio (Organización de Estados Americanos, Mercosur, diversos movimientos sociales latinoamericanos o continentales, etc.). Bajo esta lógica siguen: 3) La escala nacional (Gobierno Federal, empresas y movimientos sociales nacionales); 4) lo nacional puede también desdoblarse en una escala subnacional (con organizaciones de impacto regional y municipal); y 5) Finalmente se encuentran los actores participantes desde la escala local, en este caso, del GNC, principales dependencias, las empresas e instituciones civiles estatales. Como se ha dicho, de cada actor participante es factible extraer diversos tipos de recursos, pero son recursos diferenciados por escala y cada actor participa con distintos tipos de intereses, pero también diferenciados. Esto significa que los objetivos y los resultados de un proceso de internacionalización no son únicos, sino que es necesario cuidar los objetivos diferenciados de cada participante; así como los resultados igualmente diferenciados. Lo anterior solo lo puede lograr una unidad de interface encargada de ese cuidado.
- Entonces, la interface maneja la gestión estratégica y garantiza una buena administración: se establecen

metas iniciales del proceso, se acuerda la división del trabajo y, sobre todo, se cuida el conjunto de expectativas que tuvo/tiene cada participante. El cuidado de las expectativas es clave, ya que en escenarios de incertidumbre, las condiciones del proceso cambian, presentándose cuestiones inesperadas y si esto no se informa a tiempo a todos los participantes, las expectativas iniciales, que dependieron de cierto escenario que ya no existe, derivan en desconfianza o descontrol. El ajuste continuo de las expectativas puede ser apoyado por la formación de una comisión permanente del proyecto de internacionalización, integrada por representantes de los actores de todas las escalas, que no solo conozcan la forma en que fluye el proceso (la acción); sino que estén al tanto de las retroacciones que provocan la necesidad del ajuste y así, el proceso mantiene, aunque con cambios, el acuerdo psicológico inicial, con lo cual se pueden enfrentar más eficientemente los problemas y resolver los conflictos.

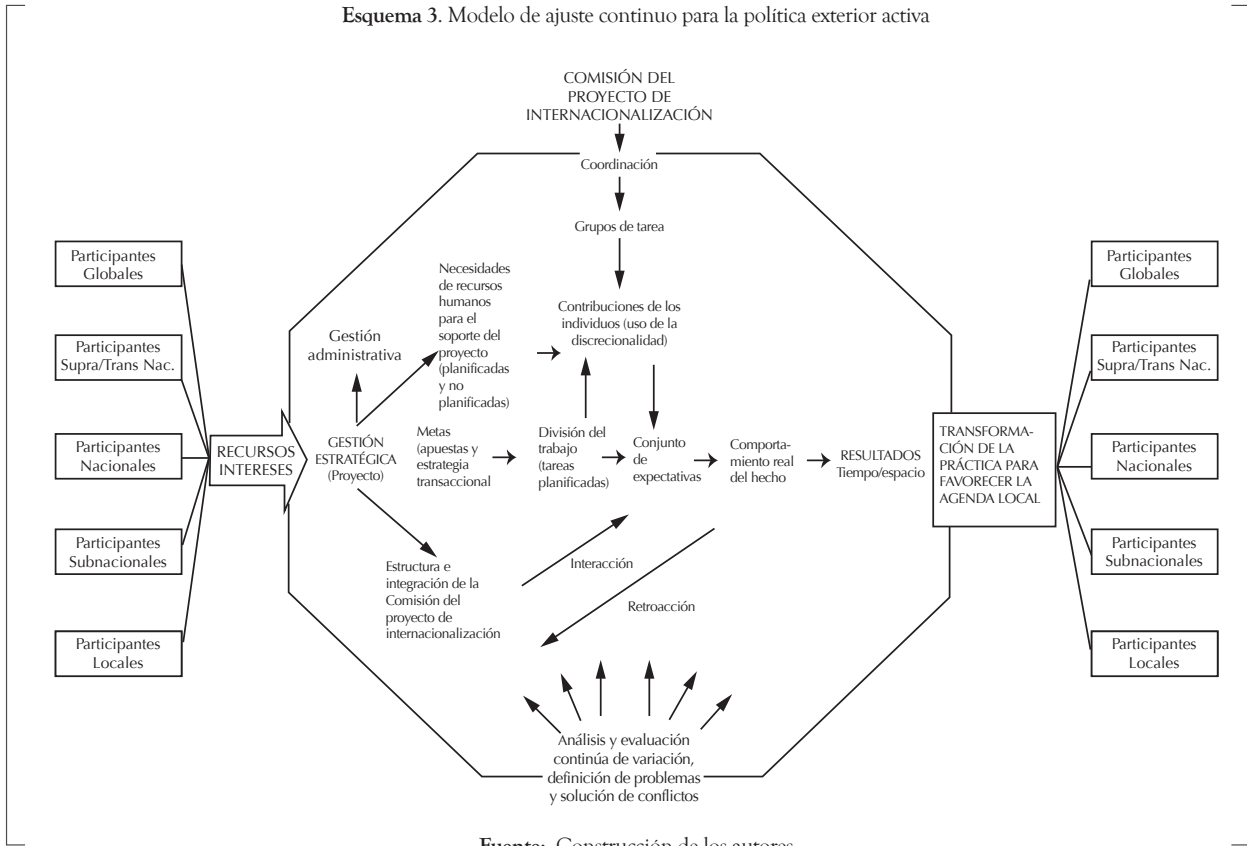
- La comisión del proyecto de internacionalización, además, apoya la gestión administrativa de la unidad de interface, en lo que corresponde a buscar formas de suplir las necesidades planificadas y no planificadas de recursos humanos y materiales: coadyuvando en la coordinación, haciendo grupos de tarea tipo *staff* según requiera el proyecto e incluyendo a discreción las propias contribuciones de los individuos que la conforman.
- Finalmente, y como ya se ha señalado, la unidad de interface tiene bajo su responsabilidad que los actores participantes reciban los resultados finales del proceso de internacionalización, según las expectativas diferenciadas por las cuales entraron al proyecto.

En el Esquema 3 (ver pág. 200), se muestran los elementos señalados.

5. Conclusiones

Por todo lo anterior se puede señalar que el desarrollo de la internalización de los Gobiernos No Centrales (GNC), ha conllevado al fortalecimiento de la paradiplomacia de las regiones, aun cuando sigue siendo una vertiente poco explorada, pero ante todo se debe de destacar el escenario de la *interface* que

Esquema 3. Modelo de ajuste continuo para la política exterior activa



Fuente: Construcción de los autores

es la organización que se requiere para estructurar una agenda global-local estratégica, en donde se han de tomar en cuenta las dinámicas propias de las tres escalas clave de acción: establecer la estrategia que vincule lo local, lo nacional y lo global, entendiendo las dinámicas particulares que se dan en cada una de ellas. En ese mismo contexto se identifican los principales factores que promueven la internacionalización de los gobiernos no centrales (GNC), los cuales se pueden identificar en tres factores que ejercen influencia en el proceso de internacionalización de los GNC: a) La nueva relación que se ha establecido entre las dinámicas de escala local y los circuitos de actividad globales; b) La específica participación de las instancias de gobierno subnacionales, en el diseño, implementación y evaluación de la política exterior nacional; c) La aparición de diversas secretarías que cumplen tareas de internacionalización, la cual está encargada de activar y fortalecer la agenda global-local particular de los GNC.

que pone énfasis en el alcance de los objetivos que han sido establecidos por la organización en su conjunto. La interface puede generar una oportunidad para el desarrollo de un núcleo coordinador que permite una mayor complementariedad de esfuerzos para el desarrollo de la paradiplomacia de los GNC. Una forma estratégica de regular el variado conjunto de la agenda global-local, sería a través del desarrollo de una estructura jurídica que asegure dicho proceso, en otras palabras, generar por parte de los GNC una ley de internacionalización para el GNC. Una forma estratégica de regular el variado conjunto de la agenda global-local, sería a través de la creación de una estructura jurídica que asegure dicho proceso, en otras palabras generar por parte de los GNC una ley de internacionalización para el GNC. ≡

NOTAS

1. Artículo producto del proyecto “Propuestas para el desarrollo de la Internacionalización de los Gobiernos No Centrales (GNC): hacia el fortalecimiento de la paradiplomacia”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed). *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Frank Cass, 1999. Traducido al español como: *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 2001.
2. ALGER, Chadwick F. Los nexos locales mundiales: su percepción, análisis y enfoque. *En: Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Septiembre, 1998. no.117, p. 339-360.
3. ALGER, Chadwick F. The impact of the Cities on International System. *En: Ekistics*. November 1977. vol.44, no. 264, p. 243-253.
4. BRENNER, Neil. *New State Spaces: Urban Governance and the rescaling of Statehood*. New Yor: Oxford University Press. 2004. 372 p.
5. CASTELLS, Manuel. *La Era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura*. Vol. I *La Sociedad Red*. Tercera edición en español. México: Siglo XXI Editores, 2001a.
6. CASTELLS, Manuel. *La Era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura*. Vol.II *El Poder de la Identidad*. México: Siglo XXI Editores, 2001b. 271 p.
7. CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pos-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *En: VIGEVANI, Tullo et al.* (eds.), *A dimensao subnacional e as relaciones internacionais*. Sao Paulo: Unesp, 2004. p. 251-282.
8. DUCHACEK, Ivo. *The territorial dimension of Politics Within, Among and Across Nations*. New York: Westview Press, 1986.
9. FALOH BEJARANO, Rodolfo. *La Interfase, un recurso para la innovación y la competitividad de la empresa. Una primera aproximación de la situación en Cuba*. La Habana: Edit. Academia, 2000.
10. HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 505 p.
11. HOCKING Brian. Regional governments and internacional affairs: foreing policy problem or deviating behavior. *In: International Journal*. Summer, 1986. vol. XLI, no. 3, p. 477-506
12. IANNI, Octavio. *Teorías de la Globalización*. México: Siglo XXI Editores, 1996.
13. MANSBACH, R.W.; FERGUSON Y.H. and LAMPERT D.E. *The Web of World Politics: Non State Actors in the Global System*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall, 1976
14. MANSBACH, R.W. and VASQUEZ J.A. *In search of theory. A new paradigm for Global Politics*. New York: Columbia University Press, 1981.
15. MICHELMANN, Hans and SOLDATOS, Panayotis (eds). *Federalism and International Relations: The role of subnational Units*. New York: Clarendon Press, 1990, p. 322.
16. MORÍN, Edgar. *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Edit. Gedisa, 1995.
17. NOGUÉ FONT, Joan; RUFÍ, Joan Vicente. *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona: Edit. Ariel, 2001.
18. PETITEVILLE, Frank. *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sur*. France: Editions L'Harmattan, 1992. 272 p. Coll. Logiques Politiques
19. PAYNE, Geoff and PAYNE, Judy. *Key Concepts in social research*. London: SAGE Publications Ltd, 2004. 248 p.
20. PONCE ADAME, Esther Adelaida. *Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales*. *En: Revista Trabajos de investigación en paradiplomacia*. Diciembre, 2011. n.1, p. 10-43
21. SCHIAVON, Jorge A. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006. 141 p. Cuadernos de Política Internacional Nueva Época.
22. TAYLOR, Peter J.; FLIN COLIN. *Geografía Política, Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Edit. Trama, 1994.
23. ZERAOUI, Zidane. *Qué es la paradiplomacia*. [online]. Madrid: Foro para una democracia segura- Safe Democracy Foundation, 20 febrero, 2007. Disponible en: <http://spanish.safe-democracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/>