

CÍRCULOS DE ESTUDIO EN TORNO A LOS ASUNTOS DE DIPLOMACIA PÚBLICA

“Paradiplomacia y constitución de redes regionales”

*Fuente bibliográfica: “Michael Keating”**

** Es un politólogo especializado en el nacionalismo, la política europea, la política regional y la descentralización. Él es profesor de Política en la Universidad escocesa de Aberdeen; anteriormente profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Western Ontario, Canadá, y entre 1979 y 1988 enseñó en la Universidad de Strathclyde. Ha sido profesor visitante en EE.UU., España, Francia, Australia e Inglaterra. Desde 2000 hasta 2010 fue enviado en comisión de Aberdeen como profesor de Ciencias Políticas y Sociales en el Instituto Universitario Europeo de Florencia.*



Facultad de Comunicación
Área de Comunicación
Internacional

Resumen: El politólogo menciona que la paradiplomacia es un proceso complejo que opera a niveles múltiples, desde los acontecimientos mediáticos de las visitas políticas al trabajo cotidiano de los funcionarios locales. Existen éxitos y también hay muchos fracasos pero gradualmente y, a menudo de formas sutiles, sirve para reposicionar a los gobiernos regionales en los emergentes sistemas transnacionales de acción. Quizá su efecto más importante se encuentre en el desarrollo de nuevas redes de interlocutores que se conocen entre sí, intercambian ideas y aprenden de la experiencia. Viajar por toda Europa y Norteamérica y hablar con los políticos y funcionarios. Resulta increíble con qué frecuencia afloran las mismas ideas, muchas veces bajo la misma forma. Esto tiene sus riesgos, concretamente la manera en la cual las ideas, conforme circulan, se destilan en formas cada vez más simplistas, hasta que se convierten en poco más que citas jugosas o en el tipo de sabiduría que aportan los textos de gestión inmediata. Las ideas se pueden transferir a contextos en donde no funcionan, o se pueden perpetuar ideas fracasadas. Aun así, a largo plazo, las buenas ideas tienden a desplazar a las malas y las regiones globalmente aprenden más sobre lo que funciona y lo que no. Como el conocimiento científico lo hizo ya antes, el conocimiento práctico está, por lo tanto, convirtiéndose en transnacional.

El ascenso de la paradiplomacia

Los años recientes han sido testigos de una explosión de actividad internacional por parte de las regiones, las naciones sin estado y las regiones de todo el globo, y particularmente en Europa. Existen ahora más de 200 'embajadas' regionales en Bruselas que ejercen presión sobre la Comisión Europea, constituyendo redes entre sí y, en general, implicándose en las emergentes comunidades políticas europeas. No existe una frontera en la Unión Europea que no cuente con iniciativas de cooperación transfronterizas y las fronteras de los países candidatos se están organizando rápidamente. Las asociaciones inter-regionales se han convertido en importantes puntos de encuentro y ningún político regional ambicioso deja de contar con una red de contactos en el extranjero. Tiene poco que ver con el mundo de hace unos años, cuando el regionalismo se contuvo sin ningún problema dentro de las fronteras de la nación-estado y los asuntos exteriores eran prerrogativa exclusiva del estado soberano. Este es un impresionante historial de actividad pero, aparte de beneficiar a las líneas aéreas regionales y darles a los políticos oportunidades de viajar a lugares exóticos e interesantes, ¿en qué se traduce todo esto? ¿No es más que simbolismo, anticuado promocionalismo y presunción general, o el contribuyente obtiene realmente algún valor de todo ello? Las respuestas no están en absoluto claras y el registro muestra que algunas formas de la nueva diplomacia regional son mucho más efectivas que otras. Este es un juego nuevo y las regiones han ido aprendiéndolo gradualmente conforme van avanzando.

A diferencia de la política exterior de los estados, la diplomacia regional no busca representar amplios intereses generales ni realizar una cobertura completa. Las regiones no tienen gobiernos soberanos capaces de imponer su definición de 'interés nacional' y perseguirlo de una forma coherente y unificada. Las regiones son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos, que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas pero estar abruptamente divididas en otras.

Incluso cuando existen fuertes gobiernos descentralizados, no pueden simplemente establecer una línea que debe ser seguida por todos, sino que deben intentar reunir a interlocutores independientes en torno a programas y

temas específicos. Deben encajar sus propias actividades dentro de un mundo dominado por gobiernos nacionales y organismos transnacionales, a los que pocas veces pueden desafiar de frente, sino que deben trabajar a su alrededor o junto con ellos. Este tipo de actividad, que funciona por debajo o dentro de los intersticios del sistema tradicional de relaciones internacionales, ha sido llamado con frecuencia 'paradiplomacia', indicando su alcance parcial y su diferencia de objetivos, metas y *modus operandi*, respecto del juego diplomático tradicional.

Existen tres amplios conjuntos de razones para que las regiones participen en este tipo de actividad paradiplomática: políticas, culturales y económicas. La motivación política más directa se encuentra en regiones con aspiraciones nacionales o gobernadas por partidos que buscan la estatalidad soberana. El término 'protodiplomacia' ha sido aplicado a las actividades de los gobiernos subestado que tratan de abrir el camino hacia la independencia, preparando a la opinión pública internacional y buscando amigos que puedan estar dispuestos a reconocerles en una etapa temprana. El ejemplo más obvio de esto es Quebec bajo los gobiernos del Partido Québécois, especialmente en relación con Francia.

Más común, no obstante, es la estrategia de buscar reconocimiento como nación y algo más que simplemente una región, pero sin levantar el espectro del separatismo. Cataluña ha desarrollado una gran actividad promoviéndose a sí misma como nación sin estado y buscando el reconocimiento de su nombre. En la época de los juegos olímpicos de 1992, el gobierno catalán colocó anuncios en periódicos anglófonos preguntando de una forma retórica: "¿dónde está Barcelona?" El texto corregía la suposición del lector de que estaba simplemente en España, explicándole que se encontraba en una nación específica llamada Cataluña. Aquellos de nosotros que estamos cansados de corregir ese hábito extranjero de referirse al Reino Unido como Inglaterra, acogeríamos muy bien una iniciativa similar en Escocia.

El gobierno vasco ha ido desarrollando cada vez más actividad en esta área, con el objetivo adicional de tratar de darle la vuelta a la imagen de la región, que ha estado dominada durante dos décadas por el terrorismo político. El último gobierno de Flandes también buscó este reconocimiento de su nombre y, a través de su iniciativa de la "Europa de las Culturas", trató de encontrar un lugar específico para las naciones sin estado en el orden político europeo. Los nacionalistas no separatistas de Cataluña, Galicia, El País Vasco y Gales también buscan una nueva administración política para las naciones sin estado, con un cierto grado de reconocimiento y estatus político. Al mismo tiempo, las actividades en el extranjero y los enlaces sirven a la finalidad de construir una nación a nivel interno, consolidando la imagen de la comunidad como personalidad internacional y forjando intereses comunes.

En lugares como Cataluña, en donde existe un amplio consenso sobre el proyecto de construcción de nación no separatista, esta estrategia puede alcanzar un amplio consenso, aunque incluso aquí existen acusaciones de que los líderes utilizan su proyección extranjera para reforzar su propia imagen o para monopolizar el proyecto nacional. Donde existe una aguda división entre

fuerzas separatistas y no separatistas, este tipo de proyección consensuada de la nación/región resulta más difícil.

Un fuerte incentivo político a la actividad externa por parte de las regiones lo proporciona el crecimiento de los regímenes transnacionales de comercio libre, que han tenido como efecto reducir los poderes de los gobiernos regionales, sometiéndolos a acuerdos internacionales negociados y ratificados por el estado central. Esto desmorona la antigua distinción entre política nacional e internacional y permite a los gobiernos centrales entrar en áreas de la jurisdicción regional remitiéndose a sus competencias exclusivas en asuntos exteriores. Esto ha ido más lejos en Europa con la Unión Europea y el abanico de otros organismos transnacionales que elaboran políticas, asignan fondos o emiten normativas. Donde las regiones no comparten la actitud política de su gobierno nacional, pueden intentar penetrar en el proceso político transnacional de forma más directa, o en alianza con interlocutores de la misma mentalidad en otros estados.

No es, en definitiva, posible para las regiones prevalecer en Europa contra la firme oposición de sus estados anfitriones, pero existen muchas oportunidades de influenciar el proceso político o actuar al margen del sistema estatal. La Unión Europea, en particular, ha estimulado este tipo de actividad reconociendo organismos consultivos, estableciendo el Comité de las Regiones y formulando partenariados por principio en la implantación de sus programas de Fondos Estructurales. A otros regímenes transnacionales o áreas de libre comercio, como la NAFTA, les faltan las estructuras políticas de la Unión Europea y no proporcionan oportunidades para que los intereses subestatales penetren en los procesos políticos. Los temas culturales son importantes en regiones con su propio idioma. Es importante para Quebec conectar con el mundo francófono más amplio. Las regiones germano-parlantes en Europa tienen intereses comunes que atraviesan las fronteras estatales. Cuando un idioma o comunidad cultural se encuentra a caballo entre fronteras estatales como en El País Vasco, Cataluña, Irlanda o el Tirol, existe un incentivo para agrupar recursos y tratar de mantener alguna forma de unidad. Las regiones y naciones sin estado pueden también buscar el reconocimiento de su idioma y cultura en foros más amplios como la Unión Europea, el Consejo de Europa o la UNESCO, para compensar su marginación dentro de sus estados. Los intercambios culturales pueden ser una manera de reunir personas de la misma cultura procedentes de estados distintos o de promocionar el intercambio intercultural.

Los factores económicos, sin duda, constituyen la motivación más fuerte para la diplomacia en años recientes. Conforme las economías nacionales se han enfrentado a los retos de la globalización, han ido en declive las políticas de desarrollo regional centralizado. Las regiones han surgido como nivel clave de transformación e innovación económica y compiten cada vez más en mercados mundiales sin la protección del estado nacional. Las regiones están cada vez más reconocidas como unidad de producción, cuyo éxito depende de la capacidad de montar un proyecto coherente, explotando las energías de los sectores, tanto público como privado. Las versiones extremas de esta teoría presentan a las regiones como comprometidas en una especie de competencia neomercantilista por la ventaja absoluta, con alternativas políticas totalmente determinadas por su posición en el mercado.

Las versiones más realistas presentan a la región como enfrentada con la necesidad de reconciliar la cohesión social y la calidad medioambiental con la competencia del mercado mundial, en un esfuerzo constante de compromiso y síntesis política. Las diferentes regiones responden a estas presiones de formas distintas. En lo que respecta al desarrollo económico, las regiones entran en la arena internacional de la inversión endógena: en mercados; y en tecnología. La inversión endógena es una manera de obtener empleo y crecimiento, así como de dirigirse hacia nuevos sectores económicos, pero conlleva el riesgo de dependencia e inseguridad, ya que el capital puede salir tan fácilmente como entra. De tal manera que, con frecuencia, se equilibra mediante políticas de construcción del sector empresarial local, especialmente en pequeñas y medianas empresas. En algún tiempo las regiones se dieron a campañas indiscriminadas de promoción de la inversión, tratando de atraer todo el capital móvil que hubiera por los alrededores. Esto demostró ser costoso e ineficaz y gradualmente las regiones se han ido sofisticando cada vez más, estableciendo como objetivo tipos específicos de inversiones que complementen su base económica ya existente o que desarrollen conglomerados estratégicos. También han aprendido cómo ofrecer paquetes completos de apoyo, incluyendo incentivos financieros, colocaciones y apoyos en infraestructuras.

La promoción de los mercados y de la exportación son de mayor importancia para las pequeñas empresas locales, a las que les faltan conexiones internacionales o el conocimiento y los recursos necesarios para establecerlas. La transferencia de tecnología de la misma manera es también importante para las pequeñas empresas, a las que les falta su propia capacidad de investigación y desarrollo o las relaciones necesarias para explotar los circuitos de investigación y desarrollo. Las regiones también buscan, mediante colaboración entre pequeñas y medianas empresas en distintos lugares, explotar las mismas complementariedades y sinergias que caracterizan a los distritos industriales de éxito, optimizando de nuevo la competitividad del mercado. Además de promover la inversión endógena, algunas regiones tratan de incrementar la internacionalización de sus economías y el desarrollo de las empresas locales y de desarrollar mercados a través de inversión exógena. Un estilo más altruista de actividad externa son los programas de asistencia a las regiones de los países en vías de desarrollo, montados en algunas partes de Europa, concretamente en El País Vasco y en Flandes.

Cooperación regional y constitución de redes

Una de las formas más comunes de paradiplomacia adquiere la forma de cooperación y constitución de redes inter-regionales. Un vehículo importante para ello han sido las asociaciones inter-regionales. Las principales asociaciones multipropósito en Europa son: el Consejo de Autoridades Locales y Regiones de Europa, el Congreso de las Autoridades Regionales y Locales de Europa, que llega bajo la égida del Consejo de Europa, y la Asamblea de las Regiones Europeas (*Assembly of European Regions / AER*), que cubre toda Europa pero que se centra principalmente en la Unión Europea. La AER ha representado un papel importante en la formulación de políticas y demandas de representación regional en las negociaciones conducentes a los tratados de Maastricht y Ámsterdam. Las asociaciones universales como estas, pueden representar un papel importante a la hora de establecer la presencia de las regiones como interlocutores institucionales, pero sufren de la heterogeneidad de sus miembros y los muy distintos conceptos de lo que constituye una región

en los diferentes estados europeos.

Quizás uno de sus papeles más importantes ha sido como vehículos de aprendizaje de políticas entre regiones a través de toda una gama de funciones y especialmente en la difusión del último pensamiento sobre estrategias de desarrollo regional. Un planteamiento más centralizado lo proporcionan asociaciones que agrupan a regiones similares en su emplazamiento geográfico o estructura económica; siendo la primera de Europa la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas. En 1973, la Conferencia de Regiones Marítimas Periféricas (*Peripheral Maritime Regions / CPMR*) se estableció a iniciativa del Bretón CELIB. Este hecho estuvo seguido por la Asociación de Regiones de Tecnología Industrial (anteriormente Tradición). Constituyen grupos de presión respecto a los gobiernos nacionales y la Comisión Europea sobre problemas comunes, y montan programas de colaboración inter-regional, tales como la iniciativa del Arco Atlántico del CPMR. Otras agrupaciones implican partenariados bilaterales o alianzas de regiones específicas.

Estas son, bien geográficas en su alcance, tomando la forma de cooperación transfronteriza, o basadas en comunidades funcionales entre regiones no contiguas. Los convenios de cooperación transfronteriza existen ahora en toda Europa y en muchas partes de Norteamérica. El ejemplo más celebrado de cooperación funcional entre regiones no contiguas es el de los Cuatro Motores de Europa, una alianza de las regiones tecnológicas más avanzadas de cada uno de los cuatro países. Sus miembros iniciales: Lombardía, Rhône-Alpes, Baden-Württemberg y Cataluña se ampliaron posteriormente para admitir a Gales y Ontario como asociados. El regionalismo transfronterizo se basa en una interesante lógica funcional, respecto de que regiones cultural o económicamente naturales, divididas por fronteras estatales artificiales, deben estar interesadas en reunirse. La lógica subyacente de cooperación entre regiones no fronterizas resulta menos obvia, pero generalmente se basa igualmente en la idea de intereses funcionales comunes y en las ventajas de agrupar recursos. Junto con el poder de convocatoria de la paradiplomacia, generalmente, tal como hemos dicho anteriormente, facilita, en su primera etapa, obtener apoyo para tales iniciativas. Sostenerlas a más largo plazo es, no obstante, bastante más difícil. La cooperación transfronteriza satisfactoria exige un conjunto específico de condiciones favorables económicas, institucionales y políticas. Su ausencia ha dejado a la mayoría de tales iniciativas en poco más que un caparazón vacío, o en meras ocasiones de celebración y felicitación.

Las condiciones del éxito

La capacidad de convocatoria económica intuitiva de la cooperación regional arranca de las posibilidades de colaboración y de aprovechamiento de energías y recursos comunes. Es rigurosamente cierto que las regiones que no son del tamaño adecuado o a las que les faltan las infraestructuras completas que las conviertan en regiones con un muy buen comportamiento y aprendizaje, pueden conseguirlo combinando sus esfuerzos. Pueden intercambiar tecnologías, agrupar esfuerzos de inversión endógena (especialmente en regiones transfronterizas) y compartir el apoyo público de las instituciones de investigación y desarrollo. Las regiones vecinas también pueden agrupar inversiones en grandes infraestructuras, tales como aeropuertos y puertos marítimos, o planificar conjuntamente infraestructuras de carreteras y ferrocarril, y de expansión urbana, como ocurre con la antigua *Regio*

Basiliensis, a caballo entre Francia, Alemania y Suiza. No obstante, las regiones compiten cada vez más entre sí y esto constantemente milita contra la cooperación, especialmente en Norteamérica, en donde el *ethos* de la competencia inter-ciudades e inter-regional está fuertemente enraizado históricamente. Los políticos, por lo tanto, tienen que considerar simplemente cuáles son los puntos fuertes complementarios de los socios y cuál es la mejor manera de hacerlos realidad. La evidencia muestra que la cooperación resulta más fácil en política medioambiental, desarrollo de infraestructuras e intercambio cultural, y resulta mucho más difícil en todo lo que tenga que ver con atraer inversión endógena.

Incluso la cooperación en infraestructuras, se puede ver entorpecida por disputas sobre dónde van a ir las inversiones. Un caso típico implica a regiones vecinas, cada una de las cuales tiene un pequeño aeropuerto, pero que no son capaces de ponerse de acuerdo sobre cuál se debe cerrar con objeto de que se pueda construir un aeropuerto más grande, con mayores capacidades y más conexiones. Incluso en asuntos medioambientales puede resultar difícil llegar a un acuerdo sobre la asignación proporcional de costes y responsabilidades, que es una de las razones por las cuales en Europa este tema se regula cada vez más a nivel de la Unión Europea.

Las regiones también necesitan dejar claro quién necesita y quién se puede beneficiar de la cooperación inter-regional. Una razón de los niveles sorprendentemente bajos de cooperación transfronteriza formal entre Ontario y Michigan, a pesar de los altos niveles de integración económica, es que las grandes empresas cuentan con sus propias redes y no necesitan los servicios de los gobiernos regionales; o si los necesitan, pueden obtenerlos más o menos a demanda. Las pequeñas y medianas empresas, por otra parte, con frecuencia necesitan socios que no tienen; no están bien integradas en las redes intersectoriales; y necesitan más apoyo público en asuntos tales como formación, tecnología y asesoramiento empresarial. Los programas de mayor éxito parecen ser los dirigidos a las PYMES, centrados en temas específicos. También es importante que las regiones se encuentren en niveles similares de desarrollo o que al menos tengan necesidades, capacidades y recursos complementarios. Una de las críticas a los Cuatro

Motores es que las regiones (a excepción de Gales) pueden quizá ser las más adelantadas en sus países respectivos, pero existen grandes diferencias entre ellas. Cataluña no juega en la misma liga que Baden-Württemberg u Ontario.

Las condiciones institucionales también son importantes. La cooperación interregional exige que haya un gobierno regional capaz de actuar como interlocutor y de reunir los diversos intereses que existen en la región. También es deseable que las regiones cuenten con estructuras, competencias y poderes similares. En muchos casos, la cooperación se ha visto frustrada porque una unidad contaba con amplios poderes legislativos, administrativos y financieros, como ocurre con las unidades de una federación, mientras que otra sólo tenía un estatus municipal. Desde luego, se pueden sortear estas limitaciones dando entrada a otros niveles y organismos gubernamentales, pero a expensas de mayor complejidad y pérdida de la esencia del partenariado inter-regional. La excesiva complejidad administrativa y la rigidez, son enemigos de la flexibilidad y dinamismo necesarios para beneficiarse de tales partenariados.

Los sistemas de legislación administrativa también pueden plantear obstáculos, especialmente cuando una región forma parte de un sistema legal público napoleónico, mientras que otra opera de acuerdo con el derecho común; o cuando una región tiene competencias generales, mientras que otra debe acudir a la autoridad legal específica correspondiente para cada cosa que hace. Dado que la constitución de redes inter-regionales, por definición, implica salirse del trabajo habitual del gobierno regional y de la innovación, esto puede resultar particularmente limitante. Las estipulaciones constitucionales y legales de las regiones para actuar en el extranjero varían en gran medida. En Italia, Francia y España, el marco legal ha sido tradicionalmente muy restringido, aunque se ha ido relajando gradualmente en los últimos años. Las regiones italianas y españolas tuvieron que acudir a los tribunales para reafirmar su derecho a abrir oficinas en Bruselas, como parte de su estrategia paradiplomática, y el estado francés, históricamente, es muy celoso de su monopolio de representación en el extranjero. La constitución belga, por otra parte, les da a las regiones y comunidades competencias internacionales completas, correspondientes a sus competencias nacionales, permitiéndoles un programa de paradiplomacia extremadamente activo.

La legislación de traspaso de competencias del Reino Unido reserva los asuntos exteriores a Westminster, pero permite a las asambleas descentralizadas un papel, en cierto modo restringido, en relación con los asuntos europeos, en reconocimiento de que estos afecten directamente a sus responsabilidades. Se han dado importantes pasos en Europa, con objeto de proporcionar un marco legal general a la paradiplomacia. La convención de Madrid del Consejo de Europa proporciona un modelo al que se pueden adherir los estados. La Unión Europea ha promocionado activamente los contactos transfronterizos a través de sus programas INTERREG y ha tratado de atraer a las regiones, más generalmente, hacia el proceso político, a través del Comité de las Regiones y de su amplia maquinaria consultiva. La ausencia de tales instrumentos transnacionales legales y políticos es un factor inhibitorio de la cooperación transfronteriza e inter-regional en Norteamérica. A un nivel más terrenal, han surgido problemas con respecto a la programación de proyectos conjuntos, cuando los socios tienen ciclos presupuestarios o de inversión distintos, o en el montaje de programas auténticamente innovadores. Con demasiada frecuencia, los programas han representado esfuerzos paralelos por parte de los socios o incluso programas existentes disfrazados con un lenguaje de partenariado, para satisfacer los requisitos formales o para aprovechar nuevos fondos.

Los factores políticos son quizá los más importantes a la hora de determinar las posibilidades y limitaciones de la paradiplomacia. Resulta de crucial importancia la actitud de los gobiernos estatales. Algunos han continuado considerando todos los asuntos que cruzan las fronteras estatales como relaciones internacionales y, por lo tanto, materia de su exclusiva jurisdicción. Otros se han despertado al hecho de que la distinción entre asuntos interiores y exteriores resulta cada vez más difícil de trazar, especialmente en cuestiones de desarrollo económico, o en relaciones con regímenes transnacionales, que han entrado, a su vez, en asuntos anteriormente considerados como puramente nacionales o incluso locales.

Un factor crítico, especialmente en la cooperación transfronteriza, es que las

fronteras estatales sean estables y reconocidas. Sólo entonces resulta posible montar políticas y programas que las penetren o que socaven su significado funcional. No se puede, como han imaginado algunas veces las teorías funcionalistas, resolver los conflictos políticos simplemente promoviendo las ventajas de la cooperación funcional. Así que la cooperación transfronteriza en lugares como Irlanda, Tirol, Istria, Schleswig-Holstein o el País Vasco sólo resultará posible en la medida en que el tema fronterizo ya esté resuelto. Si la gente piensa que la cooperación es un intento disfrazado de desafiar a la frontera en sí, se resistirán a ella. La cooperación transfronteriza puede, no obstante, servir para relajar tensiones y descubrir intereses comunes, una vez que se haya establecido la paz. Tuvo un papel destacado en el actual proceso de paz de Irlanda del Norte, y se ha puesto muy de moda en Tirol, respecto a las fronteras entre Austria e Italia. En la frontera Ítalo-Eslovena, por otra parte, los avances han sido muy lentos, debido a la desconfianza histórica y al temor de dependencia.

El liderazgo es otro factor crítico. Resulta sorprendente cuantos de los vínculos inter-regionales han surgido de la iniciativa de personas clave. Por la misma razón, resultan vulnerables cuando estas personas dejan el cargo, se trasladan o pierden interés. Muchos de los partenariados inter-regionales en Norteamérica han sufrido de un exceso de dependencia de personas determinadas o de relaciones personales y de una insuficiente institucionalización para sobrevivir por sí mismas. También hay que adquirir compromiso a todos los niveles: con frecuencia el entusiasmo de los líderes es incapaz de movilizar a las personas que participan en el proyecto y que pueden tener otros intereses o prioridades.

Los incentivos resultan vitales para comprometer los intereses de políticos y administradores, y para mantenerlos comprometidos. Dado que la gente de la región socia no vota, el partenariado tiene que resultar atractivo para los propios electores de los políticos, u ofrecer algún otro beneficio tangible que los políticos puedan utilizar con fines electorales u otros. Aquí Europa ofrece mucho, dado que ser 'buen europeo' sigue siendo, con algunas excepciones, como Inglaterra o Dinamarca, un elemento útil de capital político. No existen equivalentes en Norteamérica; por el contrario, en Canadá la integración política continental es imposible políticamente hablando. En Quebec, sin embargo, se puede apelar al contexto norteamericano y a todo lo que pudiera favorecer un Quebec más autónomo, o incluso soberano, y este es un factor que explica el amplio programa de paradiplomacia de Quebec. Europa también ofrece incentivos más concretos de cooperación en forma de Fondos Estructurales, incluyendo el programa INTERREG que, como programa 'Comunitario' ha escapado al control de los gobiernos nacionales, de mejor manera que la mayoría de los demás instrumentos de los Fondos Estructurales.

La paradiplomacia es, inherentemente, una actividad pluralística que implica a interlocutores económicos y sociales además de a los gobiernos y su éxito con frecuencia pivota sobre la capacidad de implicar a estos. De nuevo, los interlocutores privados pueden ver que hay allí algo suyo, con objeto de mantener sus intereses y compromiso. Cataluña deliberadamente ha intentado conducir la mayor parte de su paradiplomacia a través de partenariados público-privados o de organismos con competencias específicas en asuntos de desarrollo económico o cultural. Su representación en la Unión Europea se

realiza a través de una agencia público privada, el *Patronat Catalá pro-Europa*. Una razón de ello era la restricción legal sobre las comunidades autónomas españolas en sus actuaciones en el extranjero, pero incluso aunque esta restricción se vio suavizada por un fallo del Tribunal Constitucional en 1996, el gobierno catalán decidió mantener la fórmula mixta.

El gobierno vasco, por otra parte, decidió establecer una oficina con un papel más político directamente bajo su control. Escocia ha tenido una representación público- privada a través de *Scotland Europa* durante varios años: esta se ha visto ahora complementada por un organismo vinculado pero separado que representa al Ejecutivo Escocés específicamente. La concepción pluralista y abierta de la paradiplomacia le da un amplio papel a las asociaciones empresariales y a las empresas, instituciones de investigación y educativas y a los organismos culturales, pero, para mantener el apoyo, estas tienen que ver algún resultado tangible de sus esfuerzos. El papel de las personas es importante a estos niveles, así como a nivel político. La voluntad política puede quedar indeterminada debido a una ausencia de trabajo común de fondo. A la inversa, la cooperación regional puede dar lugar a estrechar las relaciones de trabajo y los intereses comunes básicos como manera de salvar el obstáculo de las restricciones políticas de los gobiernos nacionales. Se conocen casos en los cuales los interlocutores locales se han podido enviar mutuamente información a través de la frontera, información que los gobiernos nacionales preferían quedarse para sí con objeto de mantener el control.

Otro tema político afecta al estilo y presentación. La paradiplomacia tiene mucho que ver con la construcción de la imagen y el reconocimiento del nombre, pero ahora está claro que esto no es suficiente. Las regiones tienen que vincularse a un tipo específico de desarrollo económico. Muchas regiones han intentado promocionarse como polos de desarrollo tecnológico, con una imagen de tecnología avanzada. Otras han enfatizado su entorno natural, vinculándolo al turismo o a la promoción de los productos alimentarios tradicionales. Algunos se contentan con señalar, de forma abierta o discreta, que sus salarios son bajos o que no hay sindicatos, y que las normas medioambientales no se imponen de forma excesivamente celosa. Estas son imágenes discordantes y difíciles de combinar, aunque algunos estados del Sur de los Estados Unidos pueden intentar hacerlo.

En Europa, un dilema más típico es el de la región que trata de convencer a potenciales inversores de que es dinámica, próspera y un centro de innovación tecnológica, al mismo tiempo que pretexta pobreza, con objeto de seguir siendo candidata a fondos nacionales y europeos. Irlanda ha tenido este problema en los últimos años, aunque ahora está desplazándose de forma más definitiva a la categoría de próspera. Para Escocia, el dilema es antiguo y sigue sin resolver.

Conclusión

La paradiplomacia se ha convertido en una parte establecida del paisaje político en Europa y Norteamérica. Por todas las razones que he mencionado anteriormente, es mucho más importante en Europa, mientras que en los casos de Norteamérica, con demasiada frecuencia, se implican eslogans y símbolos más que programas concretos o compromisos a largo plazo. Ha existido un proceso de aprendizaje, ya que los gobiernos se han dado cuenta de que la paradiplomacia y la formación de redes no proporcionan un retorno político y

económico fácil o barato. Los esfuerzos se han centrado más y son más realistas. Tanto Ontario como Quebec han cerrado la mayor parte de su extensa red de oficinas, que mantenían en el extranjero en la década de 1980, impulsados por consideraciones presupuestarias. Algunos gobiernos regionales europeos también han revisado a la baja sus esfuerzos, centrándolos mejor o tratando de compartir representación con otras regiones; esto a su vez en una interesante forma de partenariado.

Las relaciones con los gobiernos centrales suelen ser difíciles, especialmente en asuntos políticamente sensibles, pero generalmente son mejores que anteriormente. Conforme las regiones se han ido dando cuenta de que la paradiplomacia no les permite evitar a sus propios gobiernos nacionales u operar a escala mundial, se han hecho declaraciones de que la paradiplomacia no necesariamente representa una amenaza para ellos. Incluso antes de que el proceso descentralizador del gobierno del Reino Unido hubiera permitido gradualmente a las naciones y regiones miembros un mayor alcance en cuanto a la atracción de inversión endógena, promoción turística y actividades culturales, al mismo tiempo que trata de mantenerlas dentro de las fronteras de la política global del Reino Unido. En Bélgica el proceso ha ido mucho más lejos.

Las políticas partidistas y las previsiones a largo plazo son un factor clave aquí y no resulta sorprendente que las relaciones entre el gobierno federal canadiense y Quebec en asuntos de proyección externa sigan siendo tensas. Las relaciones son mejores en España, en donde la estrategia paradiplomática de Cataluña está diseñada para no provocar al gobierno español, mientras que este último ha tenido que reconocer el deseo de Cataluña de promocionar su propia imagen en el extranjero. No obstante, existe un gran nivel de cooperación entre los interlocutores español y catalán en el extranjero, especialmente en asuntos económicos.