

Los actores subnacionales en la nueva fase del proceso de globalización

Sub national actors in the new phase of the process of globalization

Librado Orozco¹

Recibido el 1 de mayo de 2016 – Aceptado el 21 de junio de 2016

RESUMEN: El sistema internacional emergente en el siglo XXI está marcado por una nueva fase del proceso de globalización en la que, en gran medida, gracias a las tecnologías de la información y la comunicación se ha dinamizado el papel y la actividad de diversos actores, tanto fuera como dentro de los Estados. Estos últimos siguen siendo el principal referente en la configuración del sistema internacional. No obstante, el actual orden internacional ya no responde exclusivamente al paradigma estatocéntrico de corte westfaliano que primó hasta fines del siglo XX. En este nuevo escenario, el papel de los actores subnacionales es cada vez más activo, lo cual abre una ventana de oportunidades para que las naciones en desarrollo mejoren su inserción competitiva y cooperativa a nivel regional y global.

Palabras clave: Globalización, relaciones internacionales, comunicación intercultural, política exterior, diplomacia, paradiplomacia, actores subnacionales.

ABSTRACT: The emerging international system in the twenty-first century is characterised by a new phase of globalization in which, largely due to the explosion of information and communication technologies, the role and activity of a variety of actors –outside and within states– has been significantly strengthened. While the states remain as the main actors of the world system, the current configuration of the international order no longer responds to the Westphalian state-centric paradigm that shaped international relations until the end of the twentieth century. In this new scenario, the role of subnational actors is increasingly active, which opens a window of opportunity for developing nations to improve their competitive and cooperative insertion in the international system at both regional and global levels.

Keywords: Globalization, international relations, intercultural communication, foreign policy, diplomacy, paradiplomacy, subnational actors.

¹ Librado Orozco es Doctor en Historia por la Universidad de Szeged (Hungría), Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Centro Europea y la Universidad Estatal de Nueva York y Diplomado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford (Inglaterra). Es Embajador en el Servicio Diplomático del Perú. Actualmente se desempeña como profesor en el doctorado de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres, Lima. libradoo@outlook.com

1. Introducción

En la actual fase del proceso de globalización es cada vez más significativo el papel de los actores subnacionales en la configuración del sistema internacional que emerge en el siglo XXI. Desde el fin de la Guerra Fría la mayor interacción entre diversos actores de las relaciones internacionales de alguna manera confirma aquel escenario que desde los años 70 del siglo pasado se avizoraba como la “interdependencia compleja” (Keohane y Nye, 1977).

En este nuevo orden la acción de los actores subnacionales como las regiones y las municipalidades, así como las entidades de la sociedad civil, puede ser muy constructiva para una mayor y mejor comunicación intercultural transnacional que facilite el flujo de ideas, la innovación científica y el intercambio de experiencias y mejores prácticas en diferentes campos de la vida social.

El primer diplomado peruano focalizado en las Relaciones Públicas Internacionales de las ciudades y regiones, organizado por la Facultad de Comunicación de la Universidad de Piura (2008) analizó el nuevo papel de la paradiplomacia o, mejor dicho, de la acción internacional de los actores subnacionales. En esa oportunidad, destacábamos que, con el final de la Guerra Fría y la reconfiguración del sistema internacional desde la última década del siglo XX, una de las tendencias que se estaba consolidando era la de la participación más activa de nuevos actores en las relaciones internacionales, parti-

cularmente en lo que respecta a los llamados actores subnacionales.

El XIII Taller denominado: “Diplomacia Ciudadana y Prevención de Conflictos: Multiculturalidad y Mediación Transfronteriza” liderado por el mismo centro de estudios, con la asistencia de jóvenes de universidades de ciudades fronterizas de Chile, Colombia, Ecuador y Perú (Universidad de Piura, 2015), pudimos constatar de manera directa cómo esta saludable tendencia de mayor comunicación intercultural desde entidades subnacionales es un rasgo positivo del proceso de globalización que, de ser reforzado en los próximos años, puede contribuir significativamente a afirmar la integración desde abajo, la cual es el cimiento sobre el que descansa el entendimiento, la concordia y el progreso compartido con visión de futuro en nuestra región sudamericana.

Como ejes aglutinadores del conocimiento científico y depositarias del saber y la cultura, las universidades se han visto, de por sí, beneficiadas por la mayor fluidez de los intercambios en la era actual marcada por el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta mayor capacidad de interacción entre las instituciones educativas de nivel superior, entre otras ventajas, genera un enorme potencial para afirmar la comunicación intercultural, que es la base para sostener y afirmar un ambiente de paz duradero entre las naciones que comparten un espacio geográfico, como es nuestro caso en América del Sur.

En las próximas páginas abordaremos cómo se ha reconfigurado el papel de las entidades subnacionales en el sistema internacional que emerge en el siglo XXI, marcado por una nueva fase en el proceso de globalización y, en ese contexto, daremos cuenta de las nuevas opciones que se abren para una proyección externa de los Estados que tenga en cuenta, entre otras variables, el potencial de los actores subnacionales.

2. Nuevos actores en la globalización contemporánea

A partir del siglo XXI, en el vocabulario de las Relaciones Internacionales el concepto de globalización es uno de los más usados. Hacia mediados de la década del 2000-2010 se habían impreso más de 3,300 libros en inglés sobre el tema de la globalización, 700 en francés sobre *mondialisation*, 670 en alemán sobre *globalisierung* y cientos más sobre este fenómeno en español, ruso, chino y diversas lenguas. En total, se habían escrito alrededor de 5000 títulos acerca de la globalización. (Mac Gillivray, 2004: 2). Hoy la cifra puede haberse doblado, llegando a más de 10 mil títulos sobre el tema. Y ello sin incluir los miles de artículos académicos y análisis planteados a través de diversos medios de difusión. En buena cuenta, constituye un lugar común señalar que el mundo de hoy está caracterizado por la interconexión de los diversos procesos económicos, financieros, políticos, sociales y culturales, que es como se define a la globalización en su sentido más amplio (Baylis & Smith, 2005).

Como señala Ortiz (2010: 223), en el presente siglo el estudio de las Relaciones Internacionales se enmarca en el paradigma de la globalización o mundialización. Todos los abordajes de la realidad internacional se hacen hoy desde esta perspectiva, que es el marco analítico imprescindible para la comprensión de los fenómenos internacionales. “El tratamiento clásico de las Relaciones Internacionales, como vínculos entre unidades estatales por la vía de la cooperación o del conflicto, es mucho más complejo e incorpora factores que, habiendo estado presentes desde muy antiguo, hoy han cobrado un interés novedoso”.

Dentro de las numerosas interrogantes que plantea este proceso, una de las que más debates genera es aquella que tiene que ver con el papel de los Estados y de otros actores en el nuevo orden. En otras palabras, ¿el proceso de globalización tiende a eliminar o limitar el accionar de los Estados nacionales? ¿Los Estados ya no son los actores principales de las relaciones internacionales? ¿Las empresas transnacionales, las ONGs y las entidades subnacionales han sustituido o sustituirán a los Estados en el papel protagónico dentro del sistema internacional?

Para responder a estas interrogantes conviene revisar algunos antecedentes.

Es evidente que la globalización inicial empezó con la expansión europea en América (1492) y estuvo marcada por los descubrimientos desde Europa occidental hacia el resto del mundo. A par-

tir de entonces, los continentes y diversos territorios se conectan sobre la base de los avances tecnológicos, la revolución industrial y la hegemonía de Europa occidental. En esta primera fase se concreta por primera vez la vinculación territorial del mundo.

En el siglo XIX la globalización entró a una segunda fase con los cambios en el patrón tecnoeconómico alentados por nuevas tecnologías como la máquina de vapor, el telégrafo, el ferrocarril, entre otras, que hicieron que la interconexión mundial se lograra de forma aún más rápida y efectiva. En este contexto, las potencias europeas, lideradas por Gran Bretaña y Francia consolidaron sus imperios coloniales en África y Asia y los capitales de las diversas empresas occidentales hicieron del mundo un solo espacio económico. Este período acaba con las dos grandes guerras mundiales del siglo XX que significaron el fin de la hegemonía europea y el desplazamiento del poder hacia dos nuevos centros de gravitación geopolítica: los Estados Unidos y la Unión Soviética.

La actual fase de de la globalización tiene sus albores en los años 60 con el surgimiento gradual de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Entonces se nota ya el agotamiento del modelo de organización productiva basado en las industrias de grandes conglomerados (fordismo). El microchip, el satélite, la biotecnología son los íconos del orden global contemporáneo. Este proceso se acelera a partir del fin del socialismo de Estado y la división Este-Oeste.

El concepto de globalización se populariza a partir del fin de la Guerra Fría, el cual tiene como referente el año 1991 cuando se produce la debacle de la URSS y de las instituciones del socialismo de Estado en las naciones de Europa del Este. Para algunos autores, el comienzo del fenómeno se asocia también al inicio de la generalización de la Internet, igualmente a comienzos de los 90 (Baylis & Smith, 2005). En todo caso, hay acuerdo general en el sentido que con la caída del muro de Berlín y la debacle de los regímenes comunistas de Europa del Este comienza una nueva época, la de la globalización en sentido estricto.

El fin de la confrontación entre los dos grandes bloques coincide con el mismo momento en que las tecnologías de la comunicación sufren una auténtica revolución (Navas, 2014:171). Dichas tecnologías habían comenzado a transformar gradualmente la naturaleza de las relaciones internacionales algunas décadas antes. El sociólogo canadiense Marshall McLuhan ya en 1964 había acuñado el término “aldea global” (*“global village”*) para dar cuenta de que los avances en la electrónica y las comunicaciones, que entonces comenzaban a generalizarse, habían interconectado al mundo en tiempo real (McLuhan, 1996). Bajo su perspectiva, antes los seres humanos éramos habitantes de un mundo construido desde el hogar y donde a lo sumo leíamos o nos informábamos sobre tiempos y lugares lejanos. Ahora vivimos en una aldea donde nos cruzamos permanentemente con todos los lugares y todos los tiempos, que mu-

chas veces predominan sobre las personas y los lugares con los que convivimos. El ancho mundo había devenido ya para entonces en una pequeña aldea global (Baylis & Smith, 2005: 9).

Entrado el siglo XXI en su segunda década el término “aldea global” se ha popularizado y se utiliza en diversas acepciones que pueden diferir de la que le hubiera dado su autor. Además, han surgido muchos otros medios que han cambiado nuestra forma de relacionarnos, en especial el internet y la televisión satelital. Sin duda, McLuhan anticipa algunos de los elementos claves de la globalización contemporánea en la que el mundo parece haberse achicado.

Para el escritor norteamericano Thomas Friedman, autor del ensayo *The World is Flat* (La Tierra es Plana), el momento clave de inicio de la globalización es el año 2000, cuando una combinación de modernas tecnologías de la información y la comunicación –windows, internet, web browsers etc– se generalizan en todos los medios de las empresas y los individuos entonces en busca de las oportunidades abiertas a partir de la caída del muro de Berlín. En sus palabras, la globalización ha achicado el mundo, y, al mismo tiempo ha aplanado el “campo de juego” (Friedman, 2005).

Para algunos autores que enfatizan la dimensión ecológica como el eje central

de los desafíos transnacionales del sistema internacional actual, desde el presente siglo el proceso de globalización ha entrado a un nuevo período marcado por el calentamiento global. MacGilvray (2005) lo denomina “termoglobalización”. De acuerdo a esta perspectiva, el desafío planteado por el cambio climático presenta retos hasta ahora no enfrentados por la humanidad en su conjunto. Bajo la perspectiva de De Rivero (2014), en el panorama que emerge en el siglo XXI se ha dado el agotamiento del “modelo California”² de tal suerte que los sistemas productivos, los patrones de consumo y las instituciones del Estado Nación han puesto en riesgo la civilización humana. En opinión del autor de *El Mito del Desarrollo y la Crisis de la Civilización* “hoy la tierra, con el cambio climático, ha dicho no a nuestro estilo de producir y consumir, y esta situación es la más clara expresión de la crisis de nuestra civilización” (De Rivero, 2014: 13)

En este nuevo escenario las relaciones internacionales han adquirido una mayor complejidad. La globalización que se expresa, fundamentalmente, en la mayor interconexión y dinamismo en las vinculaciones entre las naciones y los individuos que se entrelazan haciendo uso de los diversos medios a su alcance, nos plantea el reto de entender la nueva estructura y la dinámica del sistema internacional. Las diversas escuelas o paradigmas de la disciplina de las

² “Las ciudades de California han sido las que más han crecido, no solamente en los Estados Unidos, sino en todo el mundo industrializado...El gran problema con California es que, no es sólo la forma más extremista del *american way of life*, sino que además es el modelo de la actual urbanización planetaria” (De Rivero, 2012)

Relaciones Internacionales reconocen que en el mundo de hoy los actores que actúan en el sistema internacional se han multiplicado. La fortaleza y la capacidad de influir de los actores no estatales es objeto de debate entre los académicos de esta disciplina.³

Así, para la **escuela realista** la globalización no altera el rasgo más significativo del sistema internacional, a saber la división territorial del mundo en Estados Nación. Aunque el incremento de la interconexión entre las economías y las sociedades las ha hecho más interdependientes, no se puede decir lo mismo del sistema internacional de Estados. Los Estados retienen su soberanía y, por tanto, la globalización no hace obsoleta la lucha por el poder entre los Estados. No afecta la importancia del uso o la amenaza del uso de la fuerza o la primacía del concepto de balance de poder. La globalización puede afectar nuestra vida económica, social y cultural pero no trasciende el sistema internacional de Estados, afirma el realismo.

Para la denominada **escuela liberal**, la globalización es el producto de un largo proceso de transformación del sistema internacional que cuestiona los supuestos del realismo dado que los Estados ya no son los actores centrales que alguna vez fueron. En su lugar numerosos actores actúan en la configuración del sistema internacional. Asimismo, los liberales dan especial

importancia a la revolución en las comunicaciones producto de o motor de la globalización. La mayor interconexión resulta en un nuevo patrón de las relaciones internacionales bajo el cual los Estados ya no son unidades cerradas. El resultado de ello es una “telaraña” de relaciones entre diversos actores lejos del modelo estatocéntrico del realismo y del modelo centrado en las clases del marxismo.

Bajo el **enfoque marxista**, la globalización no es nada nuevo. Es sólo la última etapa en el desarrollo del capitalismo internacional. No marca un cambio cualitativo en las relaciones internacionales; por tanto no requiere de un cambio de paradigma. La globalización es un fenómeno que surge a partir del liderazgo norteamericano y occidental que simplemente consolida el desarrollo del capitalismo internacional. En este orden de ideas, más que hacer un mundo parejo, la globalización acrecienta las desigualdades, la división entre el centro, la semi-periferia y la periferia.

La escuela más reciente de las Relaciones Internacionales, el **constructivismo**, sostiene que la globalización tiende a ser presentada como una fuerza externa que actúa sobre los Estados y que no se pueda alterar o desafiar. Los constructivistas argumentan que lo anterior es un “acto político”. Ello subestima la habilidad de los líde-

³ Sobre las escuelas de las Relaciones Internacionales y su perspectiva en relación al proceso de globalización –en particular en relación a los actores del sistema internacional emergente en el siglo XXI– resumimos la excelente presentación que al respecto hacen Baylis&Smith (2005: 7-8).

res de cuestionar y moldear el proceso de globalización, con lo cual evaden sus responsabilidades. Bajo esta perspectiva, la globalización puede ser encuadrada para obtener lo mejor de ella en provecho de los pueblos, dado que nos ofrece muchas posibilidades para crear movimientos sociales internacionales ayudados por la tecnología de la información. En este enfoque, como en la perspectiva liberal, hay una multitud de actores en el sistema internacional que no se reduce exclusivamente al balance de poder entre los Estados.

En suma, en los hechos –y aunque en las respuestas teóricas haya diferencias de enfoque e interpretación– es evidente que las transformaciones ocurridas a partir de la nueva fase de la globalización, asentada en la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, han transformado la naturaleza de las relaciones internacionales. En este orden de ideas, uno de los rasgos más significativos es la multiplicación de actores, dentro de los cuales se nota como un rasgo en evolución el papel de los actores subnacionales que tienen cada vez más importancia en la proyección externa de los Estados.

3. La reconfiguración de los actores del sistema internacional que emerge en el siglo XXI.

Como es ampliamente reconocido, el sistema internacional que a *grosso modo* ha conocido la humanidad en la era moderna es el que los especialistas de-

nominan el orden westfaliano. Nació en el siglo XVII a partir de la Paz de Westfalia (1648), que puso fin a las llamadas guerras de religión en Europa. Dentro de este marco se consolidó un sistema internacional de carácter estatócentrico, es decir un orden en el cual eran los Estados soberanos los que marcaban la pauta de las relaciones internacionales. De la manera como se han configurado las rivalidades, las alianzas, la cooperación y el conflicto entre los Estados han dependido del carácter y el rumbo del sistema internacional en la historia contemporánea. A partir de esta estructura, han surgido diversos esquemas de articulación entre los actores estatales del sistema internacional (Alcalde, 2015). En el siglo XIX, por ejemplo, se configuró un balance de poder luego de las guerras napoleónicas dominado principalmente por la hegemonía de Gran Bretaña, el cual se conoció como la “*Pax Britannica*”.

Desde entonces mucha agua ha corrido en ese gran ámbito de las relaciones internacionales. Los cambios tecnológicos, las transformaciones económicas y las rivalidades entre las grandes potencias determinaron una reconfiguración del sistema internacional en el siglo XX, el cual, luego de las dos grandes guerras mundiales, dejó de tener un carácter eurocéntrico. El continente europeo dejó de ser el centro de la gravitación geopolítica. En ese contexto, además, aparecen con mayor fuerza las instituciones multilaterales –con su columna vertebral de las Naciones Unidas, que acaba de cumplir 70 años de fundación– en respues-

ta a la necesidad de contar con instrumentos de gobernanza adecuados frente a los desafíos de un mundo cada vez más complejo. La atención se centró, especialmente, en la coordinación multilateral en el campo de la paz y la seguridad internacionales teniendo en cuenta que el desarrollo de la tecnología bélica ponía en riesgo la propia existencia de la humanidad (Kennedy, 2006).

Así, el surgimiento del multilateralismo fue un elemento nuevo que comenzó a alterar y erosionar la estructura del orden westfaliano centrado, de manera abrumadora, en las interacciones entre Estados soberanos. En la segunda mitad del siglo XX, nuevos desarrollos han venido afirmando y consolidando esta tendencia. El mundo se hizo más complejo con los procesos de descolonización que aumentaron considerablemente el número de miembros de las Naciones Unidas. Igualmente, este organismo, pese a las dificultades y limitaciones que enfrentó y enfrenta, logró cristalizar una serie de órganos encaminados a discutir los grandes temas que afectan a la humanidad en su conjunto: desde los que tienen que ver con la estabilidad económica y financiera globales, hasta los que abordan las cuestiones sociales como la protección de los Derechos Humanos, la pobreza, la salud, la alimentación, la ciencia, la tecnología, la población, la ecología, entre muchos otros. En el campo de la seguridad, las Naciones Unidas consolidaron esquemas de mantenimiento de la paz que, de alguna manera, aplacaron conflic-

tos que, en gran medida, habían sido azuzados por la rivalidad Este-Oeste.

A partir del siglo XXI, nuevas transformaciones se han producido en el sistema internacional como resultado de la globalización. La nueva era de las tecnologías de la información y la comunicación ha acercado a las naciones. Los nacionales de un país ya no requieren necesariamente la intermediación de sus Estados para establecer lazos directos con sus congéneres de otras naciones. Es precisamente en este contexto que se produce la alteración radical de ese orden westfaliano basado casi exclusivamente en la interacción entre los Estados.

En el nuevo contexto se ha reforzado la actividad de los actores multilaterales, tanto de naturaleza global (Naciones Unidas) como de alcance regional. En el mundo se han hecho cada vez más protagónicos diversos esquemas de integración y coordinación que van más allá de las relaciones bilaterales. También se ha reforzado el papel de otros actores no estatales como las Empresas y las Organizaciones No Gubernamentales, así como el de los propios individuos. Igualmente, han adquirido mayor protagonismo actores no estatales que desafían a los Estados a través de redes transnacionales, tal como se ve en el caso del terrorismo y el crimen organizado. Todo este marco nos plantea la interrogante de cómo navegar en un mundo cada vez más complejo en el que la propia naturaleza del poder está mutando y reconfigurándose (Naim: 2013).

4. ¿Hacia dónde va el sistema internacional de Estados?

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si la tendencia actual que hemos expuesto nos lleva a prever un panorama futuro de las relaciones internacionales donde los actores no estatales tengan un peso mayor en el mismo, con la consecuente pérdida de protagonismo de los actores estatales. En otras palabras ¿está en vías de extinción el orden westfaliano?

Según el analista francés, Chistian Malis (2014), este orden no se ha desintegrado, sino que se ha dividido en tres formas nuevas. De acuerdo con esta perspectiva, que responde fundamentalmente a una visión realista, en el sistema internacional actual tenemos, en primer lugar, un mundo post-westfaliano en el que la guerra parece haber dejado de ser una opción viable como reguladora de equilibrios entre las naciones, tal como lo había previsto en el siglo XVIII el célebre filósofo alemán Emmanuel Kant. En este grupo estarían las naciones occidentales, incluidas las de América Latina. En segundo lugar, tenemos un mundo neo-westfaliano, aquel de subsistemas regionales en los que se mantienen viejas rivalidades entre potencias, como parece que ocurriera en el caso del Asia, con el cada vez mayor protagonismo de la China. Finalmente, tenemos un mundo pre-westfaliano donde el riesgo mayor de conflictos reside en la tendencia a la desintegración de los Estados, a la llamada “balcanización”, tal como se observa principalmente en algunas zonas del África y del Medio Oriente.

A nuestro juicio, el orden westfaliano, tal como fue concebido inicialmente, ha sido profundamente alterado por efecto de la globalización. Sin embargo, es evidente que los Estados –pese a todo– siguen siendo los actores principales del sistema internacional. Los acontecimientos que hoy vemos en el Medio Oriente –a modo de ejemplo– son una prueba palpable de que en el mundo siguen teniendo vigencia las reglas de la política de poder tan caras a la llamada escuela realista dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales. Luego de la Guerra Fría, sin embargo, los conflictos han tomado un nuevo cariz. En la mayor parte de casos, se dan las “guerras irregulares” en los llamados “Estados fallidos”. En naciones donde –por diversas razones– han desaparecido o se han debilitado profundamente las estructuras estatales se hacen fuertes grupos armados, articulados en muchos casos en torno a banderas de carácter religioso o étnico. El desafío para la comunidad internacional es formidable, dado que dichos grupos actúan en complicadas redes y se mimetizan con la población civil.

Demás está decir que, como lo vemos en el caso de Siria estos días, no hay consenso a nivel multilateral sobre cómo poner fin a estos focos de conflicto que no sólo generan inestabilidad en las zonas donde tienen origen. Así, las oleadas migratorias que han puesto de cabeza a Europa desde el año pasado hacen evidente los límites del mayor proyecto de integración que ha conocido la humanidad, la Unión Europea.

Entre ellos, destacan las marcadas diferencias respecto al manejo económico y a diversos temas que atañen a la seguridad, a la proyección internacional, y a la esencia misma de esa célebre entidad supranacional.

5. La creciente importancia de los actores subnacionales en la acción externa de los Estados.

La alteración de este orden centrado en los Estados también opera desde dentro de ellos. En el nuevo panorama se ha reforzado la actividad paradiplomática de diversos actores sub-nacionales, es decir de aquellas entidades que actúan dentro de un Estado y que suponen un gobierno o una administración local o que cuentan con un cierto grado de autonomía, como es el caso de las regiones, los municipios e instituciones con proyección internacional como las universidades.⁴

Como afirma Orozco (2008), la proyección internacional de las regiones y ciudades ha tenido como pioneras a unidades sub-nacionales como las de Quebec, Cataluña y de otras naciones con intereses separatistas. Sin embargo, la paradi-

plomacia no es exclusiva de ellas pues, gradualmente, diversas regiones y ciudades han venido aumentando su relacionamiento con sus similares de otros países y continentes con diversos propósitos. Fundamentalmente, para establecer vínculos que puedan ser útiles para su propio desarrollo y el mayor bienestar de sus ciudadanos.

Según Calvento (2016), el accionar internacional de estos actores cada día se materializa más a través de lo que denomina la “política internacional subnacional”, la cual define como “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (p.309). Este concepto, agrega, permite abordar de manera compleja la temática abarcando un amplio abanico de herramientas, entendiendo que la implementación en conjunto de las mismas es necesaria para lograr una inserción internacional diversificada e integral a través de la política pública que desarrollan los gobiernos

⁴ De acuerdo al Derecho Internacional Público clásico se consideran sujetos internacionales aquellas entidades que tienen la capacidad de crear normas internacionales y ser destinatarias de ellas y que pueden recurrir a título propio, para hacer valer sus derechos ante tribunales internacionales o pueden ser llevadas ante ellos por haber incurrido en responsabilidad. (Definición señalada en portal Eured). Sin embargo, en la Teoría de las Relaciones Internacionales el concepto de sujetos, actores o entidades internacionales es menos restrictivo. En el panorama actual, estos parámetros han cambiado o se han relativizado y no necesariamente un sujeto internacional debe tener, como un Estado, todas las facultades descritas, sino que debe estar en capacidad de ejecutar alguna de ellas. Dentro de esta perspectiva, hoy podemos hablar de tres tipos de actores internacionales. En primer lugar, los Estados y las entidades conformadas por Estados, como los organismos internacionales y supranacionales; en segundo, aquellos que tienen actuación propia y son independientes de la actuación estatal, como los organismos no gubernamentales y las transnacionales y en tercer lugar, los sujetos que son parte del Estado con un menor nivel en la escala de gobierno. Estos últimos son los **actores subnacionales**.

locales. En ese sentido, la autora cita el caso argentino para plantear que “normativa e institucionalmente se alienta desde el Estado nacional y provincial argentino a la participación internacional de estos actores, no sin limitantes, ya que este accionar no debe desconocer los condicionantes y parámetros que establece la Constitución Nacional” (p.326).

En el siglo XXI, como nunca antes, han emergido desde dentro de los Estados diversos actores internacionales distintos a estos últimos, en particular los gobiernos regionales y locales. Como sostiene Rodríguez (2009), esta realidad emergente ha permitido que actores subnacionales –tanto no gubernamentales como estatales–, que no cuentan con aparatos institucionales para dirigir sus procesos de concertación y negociación internacional, emerjan en la escena internacional, con intereses propios y con una creciente capacidad de acción “diplomática”. “De esta manera los actores subnacionales y los no estatales han comenzado a influir, como nunca antes, en la política internacional” (p.2).

Así, el sistema internacional contemporáneo ha ampliado considerablemente la naturaleza y el número de los actores internacionales; de tal suerte que en la hora actual junto con los Estados interactúan actores no estatales y subnacionales. Rodríguez (2009: 4-5) añade que esta mayor descentralización de las relaciones internacionales contemporáneas desde el punto de vista de los actores, se da tanto en el

funcionamiento del sistema internacional (macro relaciones internacionales) como en el ámbito de la elaboración y ejecución de la política exterior de los estados (micro relaciones internacionales). Como resultado de esta tendencia, han surgido nuevas formas y métodos de relacionamiento internacional que van más allá de las prácticas diplomáticas tradicionales. La más importante de ellas es la que se denomina diplomacia descentralizada, es decir el “conjunto de acciones, prácticas y procesos internacionales distintos a los tradicionales entre estados o entre éstos y organismos internacionales intergubernamentales”.

Fluye de lo anterior que en el nuevo panorama hay una mayor amplitud de instituciones en el plano interno que intervienen en la proyección externa del Estado. Desde diversos sectores se generan espacios y foros de articulación en temas internacionales. En este contexto, lo más importante es que haya una adecuada coordinación entre los diversos sectores para que la política exterior de un Estado sea coherente. Y esa coordinación debe ser también entre el Estado central y las regiones. La diplomacia por definición es una prerrogativa del Estado central. Pero ella tiene en la actividad y en la proyección de los actores sub-nacionales un adecuado complemento. En la actual fase de la globalización la diplomacia clásica –cristalizada y consolidada en torno al paradigma etnocéntrico– ha debido y debe adaptarse a un nuevo contexto externo e interno. Ya no se elabora solamente en función de interlocutores estatales, sino en razón

de la multiplicidad de actores que interactúan en la compleja red de vínculos internacionales.

La mayor actividad y la proyección internacional de los actores subnacionales, que es un rasgo distintivo del sistema internacional actual, ha tenido que ver con los cambios que se han producido desde la segunda mitad del siglo pasado, los cuales han acelerado los contactos directos entre diversos actores internos trascendiendo los marcos de los Estados. Las regiones que tomaron la delantera en este proceso son aquellas identificadas con corrientes nacionalistas y/o separatistas. Sin embargo, la tendencia se ha expandido hacia diversas partes del mundo y hoy la llamada paradiplomacia o diplomacia descentralizada no está necesariamente asociada a orientaciones regionalistas o separatistas (Orozco, 2008).

En el caso de los países en vías de desarrollo, la paradiplomacia o diplomacia descentralizada puede tener un carácter promotor del despegue regional, el cual se complementa con los objetivos del Estado. La política exterior del Estado central debe tener siempre bajo su responsabilidad la visión global del país, mientras que la paradiplomacia debe concentrarse en las necesidades

locales. El manejo de los temas específicos de la acción externa no puede ser enfocado al detalle por el Estado central.

En el mundo de hoy, las regiones han asumido mayores competencias y algunas de ellas tratan de desarrollar contactos con diversos actores internacionales con el propósito de canalizar recursos para sus territorios. Las regiones ubicadas en las zonas de frontera han sido pioneras en activar los contactos e intercambios con sus similares de los países vecinos.

En este camino, es vital la coordinación y complementariedad de acciones con la diplomacia del Estado. No es posible pensar en una acción externa inconsistente, con objetivos y acciones desarticuladas entre el Estado central y sus regiones. De igual forma, las regiones deben potenciar y aprovechar los contactos y los lazos de las universidades⁵ y los centros académicos - para optimizar la transferencia de tecnologías adecuadas para su desarrollo - y de las empresas - para dinamizar la canalización de flujos de inversión en sus territorios. El reto de las autoridades regionales está en lograr organizar una acción externa, o paradiplomacia, que combine de manera eficiente todos estos elementos.

⁵ La Facultad de Comunicación de la Universidad de Piura ha realizado diversos foros en relación a temas ligados a la Comunicación Intercultural, la Diplomacia Ciudadana, la Diplomacia Pública y la Paradiplomacia; en algunos de los cuales el autor tuvo la oportunidad de participar. La destacada labor de la referida facultad en este campo es un incentivo para ahondar en el estudio y en la puesta en práctica de políticas que favorezcan una mejor proyección internacional de los actores subnacionales.

Conclusiones

A partir del siglo XXI la globalización ha entrado a una nueva fase marcada por la explosión de las tecnologías de la información y la comunicación. Tras la interconexión física del mundo –alcanzada en las fases anteriores– en el panorama actual los flujos económicos y financieros han consolidado un solo espacio mundial en el que los movimientos de capitales se realizan sin mayores barreras. La producción se organiza en cadenas globales en las cuales prima la segmentación y la fragmentación de los procesos industriales integrados de manera vertical u horizontal. Las empresas reorganizan constantemente sus procesos productivos para poder mejorar su competitividad. Igualmente, los servicios se estandarizan para responder de manera inmediata y eficiente a las demandas globales.

En el plano social y cultural la interconexión del mundo es aún más evidente. Las tecnologías de la información y la comunicación permiten acercar a los seres humanos desde diversos continentes. Asimismo, se ha producido una uniformización de contenidos culturales bajo el liderazgo de la cultura occidental, especialmente en su versión anglosajona. La universalización del idioma inglés y la primacía de los Estados Unidos en la cultura popular son una muestra de ello. No obstante, la globalización es una avenida de doble vía en la que, al lado de la universalización de ciertos patrones culturales compartidos, también se da el énfasis en los elementos locales y particulares. En ca-

sos extremos, la defensa de lo local lleva a lo que podría encajar dentro de lo que Huntington llamó el *Choque de Civilizaciones*. (Huntington, 1994).

En el panorama global se hacen también cada vez más ostensibles los llamados desafíos transnacionales a la seguridad. En particular, el cambio climático generado por el aumento de la temperatura del planeta –fundamentalmente como resultado de los procesos industriales y el hiperconsumo de las sociedades modernas– plantea una severa amenaza sobre la civilización, la cual motiva una mayor coordinación a nivel de los organismos multilaterales, los Estados y los diversos actores de las relaciones internacionales. Igualmente, los flujos migratorios, principalmente de sur a norte, –motivados en gran medida por crisis sociales y conflictos en los llamados Estados fallidos– genera presiones y, en algunos casos, reacciones negativas en las naciones receptoras de migrantes. Asimismo, el terrorismo, el crimen organizado, las enfermedades infecciosas –que en algunos casos devienen en pandemias–, el tráfico de armas, la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otras amenazas, han llevado a reforzar la cooperación multilateral más allá del estrecho marco de los Estados nacionales.

Pero es en la dimensión político-diplomática donde la nueva fase del proceso de globalización viene generando una alteración en la naturaleza del poder y en la manera cómo se relacionan las unidades políticas en el sistema interna-

cional. Desde el siglo XVII hasta finales del siglo XX el mundo ha vivido bajo el esquema westfaliano absoluto en el que la dinámica de las relaciones internacionales estuvo marcada casi exclusivamente por las interacciones entre Estados soberanos. En el nuevo orden emergente los Estados siguen siendo los actores primordiales del sistema internacional. Sin embargo, los cambios que ha generado la globalización han limitado la capacidad de acción de los Estados y han dado una mayor visibilidad a otros actores, tanto en el plano externo –organismos internacionales, empresas, medios de comunicación, grupos irregulares, entre otros– como en el plano interno con los llamados actores subnacionales, principalmente las regiones, las municipalidades y diversos actores de la sociedad civil, como las universidades y otras instituciones locales.

En el nuevo escenario de interdependencia compleja la proyección internacional de los Estados debe reflejar este proceso. La política exterior debe incorporar, entre otras variables, los intereses y especificidades de los actores subnacionales. Estos últimos, por su parte, tienen un potencial significativo para perfilar sus propias agendas de proyección internacional, en las que pueden aprovechar diversas oportunidades para fortalecer su despegue y desarrollo. En buena cuenta, el proceso de globalización si bien genera desafíos para las naciones en desarrollo, también plantea oportunidades especialmente para los actores subnacionales. En el abordaje de la múltiple, variada y compleja agenda internacional los Estados y los actores subnacionales deben hacer el mayor esfuerzo para posibilitar una acción externa coordinada que refleje los diversos intereses de cada nación.

Referencias Bibliográficas

Alcalde, Javier. (2015). El orden internacional: antecedentes, situación y prospectiva. En: Novak, Fabián y García, Jaime (coord.). *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI. Agenda y Propuestas*. Lima: IDEI-PUCP/KAS.

Calvento, Mariana. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, 297-334. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359643444007.pdf>

Baylis, John y Smith, Steve (2005). *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press.

De Rivero, Oswaldo. (2012). El Modelo California y la Crisis de la Civilización. *Ideele Revista*, 226. Recuperado de: <http://www.revistaideele.com/ideele/content/el-modelo-california-y-la-crisis-de-civilizaci%C3%B3n>

De Rivero, Oswaldo. (2014). *El Mito del Desarrollo y la Crisis de la Civilización*. Lima: FCE.

- Ecured (2016). Entidad Subnacional. Recuperado de: http://www.ecured.cu/Entidad_subnacional
- Friedman, Thomas (2005). *The World is Flat: a brief history of the world in the 21st century*. New York: Picador/Farrar, Straus and Giroux.
- Huntington, Samuel (2001). *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. 1ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires: Paidós.
- Kennedy, Paul (2006). *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*. New York: Random House.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co.
- MacGillivray, Alex. (2006). *A Brief History of Globalization*. London: Robinson.
- McLuhan, Marshall. (1996). *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del ser humano*. Buenos Aires-México: Paidós.
- Malis, Christian. (2014). *Guerre et Strategie au XXI Siecle*. Paris: Fayard.
- Naím, Moisés. (2013). *El Fin del Poder*. Lima: Debate.
- Navas, Alejandro. (2014). Izquierda y Derecha: ¿una tipología válida para un mundo globalizado? *Revista de Comunicación*, 13, 163-176.
- Orozco, Librado. (2008). Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las Regiones. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 137, 83-96.
- Ortiz, Eduardo. (2011). *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Santiago de Chile: FCE.
- Rodríguez, Manuel. (2009). Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. *Revista Gobernanza Global*, 2. Lima: ILADIR. Recuperado de: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>
- Universidad de Piura (2015). XIII Taller de Diplomacia Ciudadana y Prevención de Conflictos: Multiculturalidad y Mediación Transfronteriza. Facultad de Comunicación, Universidad de Piura, Perú, 26-28 de octubre de 2015. Recuperado de: <https://cominterudep.wordpress.com/2016/03/06/lo-mejor-del-xiii-taller-de-diplomacia-ciudadana>