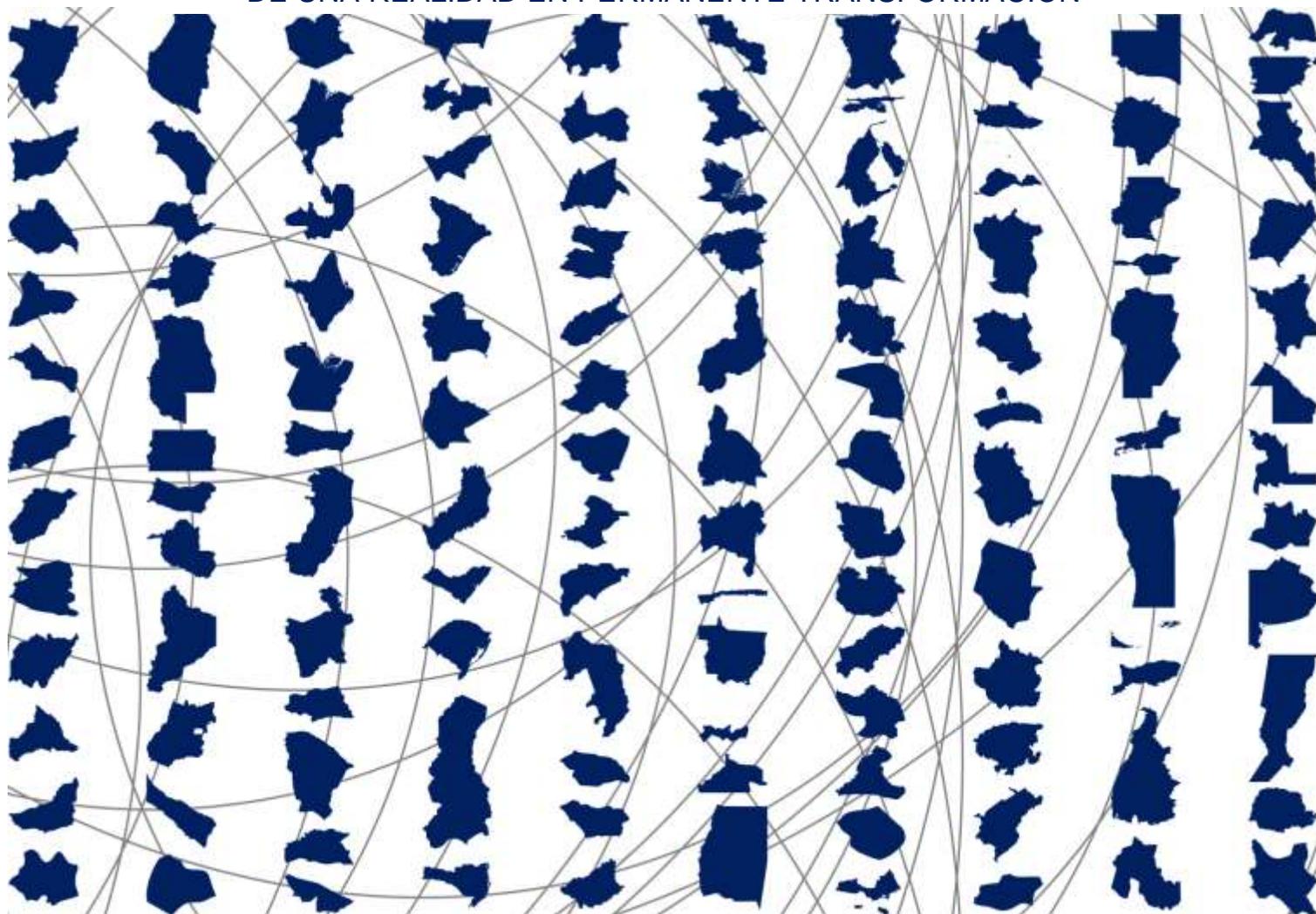


# LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES

APROXIMACIONES TEÓRICAS

DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN



DAMIAN PAIKIN Y LUAN OLLIVEIRA PESSOA (COORDINADORES)



CEAP

**.UBA SOCIALES 35** AÑOS

Facultad de Ciencias Sociales

# Las relaciones internacionales subnacionales

aproximaciones teóricas

de una realidad en permanente transformación

Damian Paikin y Luan Olliveira Pessoa

(coordinadores)



**.UBA SOCIALES 35**  
Facultad de Ciencias Sociales

Paikin, Damián

Las relaciones internacionales subnacionales : aproximaciones teóricas de una realidad en permanente transformación / Damián Paikin ; Luan Olliveira Pessoa ; Coordinación de Luan Olliveira Pessoa ; Damián Paikin. - 1a edición bilingüe - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Damián Paikin, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

Edición bilingüe : Español ; Portugués.

ISBN 978-631-00-4215-2

1. Política Internacional. I. Olliveira Pessoa, Luan II. Título.

CDD 327.09

Diseño gráfico: Luan Olliveira Pessoa.

Centro de Estudios en Estado, Ciudadanía y Asuntos Políticos  
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires  
Marcelo T. de Alvear 2230, 5to piso, oficina 503.

Año 2024

© Centro de Estudios en Estado, Ciudadanía y Asuntos Políticos.  
Todos los derechos reservados.

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Hacia una conceptualización de la paradiplomacia provincial .....</b>	<b>7</b>
DAMIÁN PAIKIN	
<b>A paradiplomacia na integração regional e a distância: longe de ser o fator explicativo principal .....</b>	<b>12</b>
LUAN OLLIVEIRA PESSOA	
<b>China y la Región Centro de Argentina: explorando vínculos y desafíos en la gestión externa.....</b>	<b>19</b>
FLORENCIA RUBIOLO Y FEDERICO TREBUCQ	
<b>Política externa como política pública: una mirada desde la paradiplomacia y en Brasil .....</b>	<b>27</b>
CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA, GUSTAVO HENRIQUE SOBRAL DANTAS Y JÚLIA CAROLINA RIBEIRO DE JESUS	
<b>Entes subnacionais nas relações internacionais multilaterais: a paradiplomacia face aos limites do direito internacional .....</b>	<b>34</b>
JOSÉLI FIORIN GOMES	
<b>Algunas cuestiones en torno de los gobiernos locales en la gobernanza global.....</b>	<b>40</b>
MARIANA LUNA PONT	

## Introducción

Desde comienzos de la década del '90 el mundo ha visto aparecer nuevos actores que, con más fuerza cada día, han venido concitando la atención de los académicos vinculados a las relaciones internacionales. Se trata de los denominados “gobiernos subnacionales” del Estado-nación, es decir, de las provincias argentinas o canadienses, de los *Länder* alemanes, de los Estados mexicanos, estadounidenses o brasileños, de las regiones italianas, etc., pero también de los municipios y prefecturas que han comenzado a ocupar espacios en la arena internacional hasta ese momento reservado a los gobiernos centrales.

Por ello, el presente Dossier Especial organizado desde el Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP), de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, busca analizar dicha problemática y comprender y difundir las acciones que se están llevando adelante a nivel subnacional, también como una búsqueda de generar una mayor difusión de estos estudios en pos de una legitimación de dicha mirada en el escenario académico, pero también dentro del propio mundo de la política pública subnacional.

En este marco, se han recogido las opiniones de diversos académicos y académicas de reconocida trayectoria, centrándonos en las experiencias y los debates de presentes en Argentina y Brasil. En este sentido, el Dossier contiene contribuciones tanto en idioma español como portugués, los cuáles pueden ser presentados de la siguiente manera:

Con el título “Hacia una conceptualización de la paradiplomacia provincial”, el primer texto de este Dossier Especial, Damián Paikin diferenció el accionar internacional de ciudades (que está fundada en la cercanía) del accionar provincial y propuso una ruta para su interrogante: “¿cómo fundar la acción internacional provincial?”.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Al considerar la paradiplomacia en el ámbito de la integración regional, Luan Olliveira Pessoa en el segundo texto, “A paradiplomacia na integração regional e a distância: longe de ser o fator explicativo principal”, aportó argumentos para pensar los factores explicativos de la paradiplomacia, poniendo un foco crítico en la cuestión de la distancia con las fronteras como argumento, sumándole en contraposición ideas y ejemplos basados en la lógica de la integración regional.

Fijando la influencia china en una región de provincias argentinas, el tercer texto, “China y la Región Centro de Argentina: explorando vínculos y desafíos en la gestión externa”, de Florencia Rubiolo y Federico Trebucq, parte del carácter determinante del contexto internacional (donde están oportunidades y amenazas) para la definición de una estrategia paradiplomática.

Por su parte, Cairo Gabriel Borges Junqueira, Gustavo Henrique Sobral Dantas e Júlia Carolina Ribeiro de Jesus recorren el debate de la política exterior como política pública, haciendo énfasis en la cuestión subnacional, trayendo en su texto “Política externa como política pública: una mirada desde la paradiplomacia y en Brasil”, diversos estudios empíricos de Brasil.

En el quinto texto, “Entes subnacionais nas relações internacionais multilaterais: a paradiplomacia face aos limites do direito internacional”, Joséli Fiorin Gomes examinó las limitaciones del derecho internacional para la actuación de las ciudades en el ámbito multilateral aportando estrategias de superación de estos límites y las demandas por actualización de los marcos legales.

Por último, Mariana Luna Pont discutió, en su texto, “Algunas cuestiones en torno de los gobiernos locales en la gobernanza global”, las perspectivas de los gobiernos locales para la gobernanza global, sobre todo el sistema de las Naciones Unidas, y su reconocimiento como actores en las decisiones internacionales y no solo como ejecutores de las mismas.

En definitiva, este conjunto de textos, nos muestra la realidad diversa de los estudios sobre la paradiplomacia a la vez que nos enfrenta a la multiplicidad de experiencias disímiles que, con creatividad y audacia, se van desarrollando desde los gobiernos sub-nacionales y que precisan ser conceptualizados para favorecer,

LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES  
TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

incluso, sus prácticas a futuro. Esto es, precisamente, el objetivo del Dossier que espera ser sólo un puntapié inicial de una serie de aportes sobre un tema que, como dijimos, crece cada día más.

Damián Paikin y Luan Olliveira Pessoa, coordinadores.

## Hacia una conceptualización de la paradiplomacia provincial

Damián Paikin<sup>1</sup>

Desde sus orígenes como disciplina analítica y como acción concreta de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, la paradiplomacia ha enfrentado un problema de difícil resolución. A diferencia de los Estados Nacionales, cuya entidad jurídica es similar a lo ancho del globo, las lógicas de estructuración de los gobiernos subnacionales difieren enormemente. Existen Estados Federales y centralizados, e incluso en el primer caso, los ámbitos y las competencias de las unidades federadas varían generando un interesante mosaico de posibilidades a la hora de la acción exterior. Algunas, como los Lands austríacos, pueden llegar a representar al país frente a organismos internacionales en temas de su competencia, otras, como las provincias argentinas, están habilitadas por la Constitución Nacional a firmar convenios internacionales, y unos últimos, como los estados federados brasileños, no pueden hacer ni lo uno ni lo otro.

A esta heterogeneidad se le suma el hecho de que en la lógica subnacional se incluyen dos niveles muy diferentes. El que hemos mencionados, a nivel de unidades federativas, o regiones, y el de las ciudades, estas sí con una lógica mucho más homogénea a nivel global en relación a sus competencias.

En este escenario complejo, sin embargo, la paradiplomacia comenzó a construir un proceso de simplificación que se mostró como sumamente efectivo para posicionar como un actor legitimado en la escena internacional al mundo subnacional. Para ello se apoyó en un fuerte cambio en la conceptualización de la representación política que operó (y aún opera) desde principios de la década del '90: la individualización política y la reivindicación de la cercanía.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7155-1745>.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Ante la pregunta de por qué los actores subnacionales debían operar en un terreno, el internacional, donde ya se encontraban presentes los Estados nacionales, la respuesta se planteaba desde la lógica de la cercanía. En un mundo tan complejo, el valor máximo de la representación política se ubica en aquel que puede escuchar los reclamos y las necesidades de la gente. En este contexto, el gobierno local aparece como el legitimado para resolver los problemas de sus ciudadanos y puede, y debe, usar para ello, todas las herramientas a su alcance. Incluso la inserción en el ámbito internacional.

Esta respuesta sencilla y claramente planteada aparece en cada guía de internacionalización de los gobiernos subnacionales y actúa como marco contenedor de la acción. Más allá de eso, hay, detrás de esta idea, dos supuestos tácitos que de todas formas merecen ser planteados.

El primero, es que la idea de la cercanía se funda en el convencimiento de que cada persona debe poder expresar en forma individual su reclamo frente al Estado. Es decir, que la lógica de agregación colectiva, de pertenencia a un grupo, una clase, una entidad común no aparece como la forma primera en que se presenta la relación con el Estado o la política. Lo natural, en esta mirada, es que quien tenga algún problema pueda reclamar directamente frente a las autoridades, las cuales, antes que representar determinados intereses y visiones de futuro, se transforman en meros gestores.

Esta conceptualización de la representación política que llegó con fuerza, primero en los años '90 de la mano del neoliberalismo, pero también a comienzos del 2000 como una nueva aproximación desde la izquierda a la discusión entre democracia representativa y democracia participativa, sembró el terreno para la centralidad sobre el concepto de cercanía.

El segundo supuesto que se esconde es que, en tanto gestor, el gobierno cercano debe dar respuesta a los reclamos de cualquier orden de sus vecinos. Como única figura realmente visualizada, toda la tarea le es encomendada sin importar la discusión sobre competencias, límites legales y recursos que puedan estar asociados a la acción pública. En este sentido, la desbordante demanda también

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

es un incentivo para la internacionalización principalmente con el objetivo de encontrar financiamiento, capacitación o buenas prácticas que le permitan al gobierno cercano responder a los reclamos.

### **En búsqueda de la legitimación provincial**

Con este argumento de la cercanía, las ciudades han salido con una fuerte legitimación al mundo el cual (como entidad propositiva) las ha cobijado a partir de la idea de territorialización de sus agendas. Las provincias y regiones, como se ha dicho, también aprovecharon el momento y mediante un cierto estiramiento conceptual, se incluyeron en la propuesta. Sin embargo, al mirar en detalle, la situación no dejó de ser relativamente contradictoria. La propuesta de la cercanía y lo local no aplican directamente a las entidades federadas quienes entonces deben moverse en el terreno discursivo con cierta incomodidad.

Por tanto, la búsqueda de la idea que vincule a las provincias argentinas o los Estados federales brasileños por poner ejemplos cercanos sigue siendo una deuda pendiente. Lo que llama la atención claramente porque, de hecho, la paradiplomacia comenzó en los años '70 a nivel regional. La motivación era clara: preparar el terreno para la secesión o al menos para mayores grados de autonomía. Ejemplos de esto han sido la provincia de Quebec o Cataluña.

Posiblemente esta condición, la de potencialmente actuar como entidades autónomas de su Estado madre, es la que condiciona la construcción del relato provincial. Si construyen una agenda muy amplia, esta puede ser vista como desafiante de la política nacional y ser fuertemente cuestionada aún cuando no haya por detrás de esta acción internacional ningún rastro de lo que en la bibliografía se define como "protodiplomacia". Por ello, abrazar la idea de cercanía evita esta confrontación, pero no resuelve el problema.

Pero entonces, ¿cómo fundar la acción internacional provincial? Por supuesto, además de la cercanía cada entidad subnacional lo ha hecho desde el costado de la promoción comercial o la relevancia de su singularidad, pero aún queda pendiente el elemento unificador del nivel provincial.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

En nuestra opinión, la respuesta se encuentra en su preexistencia a la nación, en su carácter constitutivo y en la posibilidad de construir, desde su singularidad, una política exterior más diversa que complementa a la nación antes que la confronte. Este componente constitutivo puede ser presentado bajo la mirada de la tradición cultural, de sus particulares productivas o desde sus valores sociales como aspectos a ser recuperados en el marco de la compleja identidad nacional.

Porque si bien es cierto que en la mayoría de las Constituciones queda expresamente delegada la conducción de la política exterior y las relaciones internacionales en el Poder Ejecutivo, la posibilidad de colaborar con ella, siempre y cuando no la contradiga, tal como expresa el art. 124 de la Constitución Argentina, fortalece la inserción internacional del país sumando su mirada federal.

Por ello, las provincias pueden fundar su argumento de proyección internacional en su carácter constitutivo más que en un planteo de cercanía, conformando así otro aspecto de la representación política a escala internacional más acorde con su realidad.

### Referencias

- ALDECOA, F.; KEATING, M. **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- DALLA VIA, A. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. **Revista Integración & Desarrollo**, n. 21, jul.-dez. 2004.
- KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, T. (comp.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004.
- MANCINI, N. La paradiplomacia en Argentina. **Revista Foreigns Affairs Latinoamérica**, v. 24, n. 1, CDMX, IUTM, 2024.
- OHMAE, K. The Rise of the Region-State. **Revista Foreign Affairs**, Primavera, 1993.
- SALVIOLO, M. **Provincias y convenios internacionales**. Buenos Aires: ISEN, 2015.
- SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, H y SOLDATOS, P. (edits.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford, Clarendon Press, 1990.

LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES  
TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

ZUBELZÚ, G. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas.  
In: IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V. ZUBELZÚ, G. (eds.). **Las provincias argentinas en el escenario internacional**: desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: PNUD, 2008.

## **A paradiplomacia na integração regional e a distância: longe de ser o fator explicativo principal<sup>1</sup>**

Luan Olliveira Pessoa<sup>2</sup>

Entre 2011 e 2013, a pressão de governos subnacionais do Nordeste Brasileiro conquistou reverter a notável omissão daquela porção do Brasil na carteira de obras da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Pessoa, 2014). Tal isolamento volta nas cinco rotas oriundas do relatório do Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano do Ministério do Planejamento (MPO), após o Consenso de Brasília em 2023. Também se repete na seleção de projetos ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), conforme a Portaria GM/MPO n. 300 de 2023 que restringiu à Faixa de Fronteira com Estados-partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Há uma explicação bastante comum para essa omissão: a distância do Nordeste Brasileiro para as fronteiras internacionais terrestres<sup>3</sup>, seja com os outros três países fundadores do Mercosul, seja com os demais países sul-americanos. A distância ocupa uma posição tão central que “Mercosul, fronteiras e integração” — assim, de modo conjunto e atrelado — é uma as seis “principais temáticas que aparecem nas pesquisas nacionais” no Brasil sobre paradiplomacia (Fróio, 2015, p. 54).

Contudo, é preciso contestar explicações rasas e apressadas. “Só a distância da fronteira não é explicação suficiente para tal isolamento e omissão” (Falcón, 2013, p. 581). Ao compreendermos a paradiplomacia como “[...] envolvimento dos governos não centrais em assuntos exteriores, de forma direta ou indireta, em

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Além disso, faz parte da pesquisa de tese, ainda em curso, como doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (PPGRI-UFBA).

<sup>2</sup> Doutorando e mestre pelo PPGRI-UFBA, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9595-1324>.

<sup>3</sup> Todas as menções à fronteira têm o sentido específico das fronteiras terrestres internacionais.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

atividades permanentes ou *ad hoc*, na persecução de objetivos funcionais”<sup>4</sup> (Alvarez, 2021, loc. 16, tradução própria), percebemos que há um escopo muito maior que a cooperação transfronteiriça mesmo circunscrita ao âmbito da integração regional. Portanto, cabe explorarmos outros fatores explicativos e olhares à paradiplomacia naquele âmbito.

Os trabalhos inaugurais de paradiplomacia competem a Ivo Ducháček e Panayotis Soldatos. Eles a pensaram a partir da perspectiva da interdependência complexa de Joseph Nye e Robert Keohane, já que esta deu conta da emergência de novos atores internacionais e da perda do protagonismo estatal na década de 1980. Portanto, globalização, interdependência, transformação e descentralização estatais são forças importantes para concebê-la nessa perspectiva (Juste, 2018).

Esses mesmos percursos àquela altura já perceberam e distinguiram o envolvimento paradiplomático entre governos subnacionais (ou não centrais) fronteiriços entre si e aquele entre governos subnacionais de países fronteiriços. Respectivamente, Ducháček (1986) designou esses dois tipos como microdiplomacia regional transfronteiriça e microdiplomacia transregional, enquanto Soldatos (1990) nomeou de paradiplomacia microrregional e de paradiplomacia macrorregional. Tais categorias asseguram conceitualmente o espaço para atividades paradiplomáticas entre governos subnacionais de territórios não contíguos, porém, situados em países fronteiriços.

O neofuncionalismo, teoria canônica de integração regional, foca o papel das elites nacionais para estímulo ao avanço do processo de integração regional. Nesse sentido, os governos subnacionais (sem distinção) também exercem esse papel e sua atuação paradiplomática no âmbito integracionista refletem justamente demandas por integração regional (Araújo, 2019). Portanto, são atores relevantes para o avanço do processo, notadamente seu efeito derrame (*spillover*) sobre outras áreas temáticas antes não participantes.

---

<sup>4</sup> Do original em espanhol: [...] *involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores, de forma directa o indirecta, en actividades permanentes o ad hoc, en la persecución de objetivos funcionales.*

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Nesse sentido, Marcelo Ramos Araújo (2019) enfocou o Norte Brasileiro na integração regional, abordando, desde aquela tradição liberal, tanto as demandas daquela porção do Brasil, quando as ofertas que recebeu de integração regional por parte do Mercosul ou do governo federal brasileiro. Embora distante das fronteiras com Argentina, Paraguai e Uruguai, o Norte Brasileiro demonstra interesse no Mercosul e na integração regional sul-americana. Houve encontros entre governadores da Patagônia e da Amazônia em 1997 no Itamaraty e em 2008 em Chubut, o Encontro da Frente Norte do Mercosul em 2007 em Belém, a coordenação do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos no Mercosul pela governadora do Pará Ana Júlia Carepa em 2008, os acordos de 2008 entre Amazonas e Terra do Fogo e entre Roraima e Bolívar. Estes são alguns exemplos de uma demanda histórica variada e de um potencial reforço à base de apoio ao projeto integracionista sul-americano, mas também ilustram um caráter esporádico fruto da falta de apoio federal com ações consistentes para a continuidade.

Partindo de outra perspectiva, Milton Santos (2001) salientou a necessidade do amparo estatal ante a insuficiência de ações locais desconectadas e o quadro da globalização atual. No lugar de interdependência complexa, está sua percepção da globalização distinguida pela compartimentação fragmentária do território e pela competitividade individualista, além das fantasias da aldeia global e do encurtamento das distâncias. Apesar do avanço nas técnicas da informação, sua disseminação não tem sido homogênea, já que diferenças locais e assimetrias têm sido aprofundadas. Ou seja, apenas algumas determinadas e específicas distâncias foram encurtadas, e em graus variados.

Nesse quadro, a transformação do Estado e sua descentralização funcional implicam a ascensão de “novos atores” — incluindo governos subnacionais — direcionados a operar “soluções localizadas, parcializadas, segmentadas” quanto a manifestações da pobreza, enquanto empresas e instituições globais produzem política e estruturalmente a pobreza no nível mundial e tal direcionamento àquele tipo de solução (Santos, 2001, p. 73). Daí vem a necessidade de estrutura político-social voltada à redistribuição de recursos diante de escalas entrelaçadas. Em

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

outras palavras, contra a fragmentação, competição e inefetividade, as ações paradiplomáticas necessitam da estrutura redistributiva estatal, sobretudo, as oriundas de territórios marcados mais manifestadamente pela pobreza e assimetrias.

Também com ênfase nas desigualdades, Samuel Pinheiro Guimarães (2006; 2012) compreendeu a integração regional do Mercosul sem negligenciar as tensões políticas inerentes a tal tipo de interação entre países em desenvolvimento. Países com “assimetrias territoriais, demográficas, econômicas e sociais” entre si e internamente com “extraordinárias diferenças demográficas, econômicas e sociais” (Guimarães, 2006, p. 383). Sua concepção de integração regional traz as tensões políticas como parte do processo, já que trabalho, capital e regiões dos países participantes são afetados diferentemente pelo processo comercial da integração e, conseqüentemente, as forças prejudicadas pressionam por proteção.

Nessa lógica de atuação para proteger suas forças econômicas que pode ser notada as atividades paradiplomáticas na integração regional. Perante tais conseqüências políticas (de tensão), reside a importância conferida ao FOCEM e às infraestruturas no universo de mecanismos compensatórios e política industrial regional. Sem tal universo, a desintegração interna nacional pode ser uma conseqüência da integração regional. Porém, Guimarães (2006) não dá razão ao argumento de priorização da integração econômica nacional sobre a integração regional, como se, implicitamente, não pudessem ser compromissos simultâneos e articulados.

Desde a realidade argentina, a distância tampouco é um fator preponderante ou único para a paradiplomacia das províncias na integração regional. Alicerçado em um índice de vinculação provincial com o Mercosul, Damián Paikin (2010; 2011) concluiu que é necessário matizar o vínculo entre atividade paradiplomática e localização fronteiriça. A fronteira incentiva a cooperação transfronteiriça e posiciona as províncias fronteiriças no setores alto e médio do índice. Porém, não explica a alta vinculação de Tucumã e Catamarca (não fronteiriças) ou de Jujuy

(sem fronteiras com o Mercosul ou alta renda), nem mesmo com a vinculação média de Chubut (província patagônica sem fronteira ou comércio intenso com o Mercosul). Seu estudo dedicado a essas províncias ofereceu outros fatores explicativos como política local, contexto ideológico, centralidade nacional e renda alta.

De forma mais ampla, vemos sua percepção de que a integração regional se mostra uma arena ideal para a paradiplomacia, seja como instância intermediária entre o nacional e o global, seja como área de debate e decisão política, seja como espaço de problemas e soluções comuns e destinos compartilhados. Nesse sentido, como exemplo, temos o Nordeste Brasileiro e o Noroeste Argentino que tiveram seus governadores reunidos em 2007 no âmbito do Mercosul por “[...] se sentirem parte — marginal, certamente — de um projeto comum no qual queriam intervir e serem levados em conta”<sup>5</sup> (Paikin, 2010, p. 195).

Por sinal, as províncias do Noroeste Argentino compõem a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), cuja fundação liga-se à ideia de associação de periferias (Ramón-Berjano, 2012). Nessa linha, ainda que atenta a territórios fronteiriços, Stella Juste (2017; 2018) analisou a atuação paradiplomática de Jujuy (Argentina), Tarija (Bolívia) e Tarapacá (Chile) a partir de um condicionante fundamental que não foi a distância às fronteiras. Trata-se da condição de dupla periferia, isto é, unidades subestatais<sup>6</sup> que são periféricas no âmbito nacional e cujo país à qual pertencem é periférico no sistema internacional.

As unidades subestatais de dupla periferia (USDP) empregam a paradiplomacia “como ferramenta para superar a dupla dependência [...] na qual se encontram”<sup>7</sup> (Juste, 2018, p. 17, tradução própria). Aquelas três em específico empregam-na “para se vincularem com outras unidades subestatais com condições similares com as quais criam interesses supranacionais, aos quais recorrem em sua relação com o Estado para reposicionar seus objetivos de desenvolvimento na agenda

---

<sup>5</sup> Do original em espanhol: [...] sentirse parte — marginal por cierto — de un proyecto común en el cual querían intervenir y ser tenidos en cuenta.

<sup>6</sup> Abrange municípios, estados federados, regiões, departamentos, províncias e similares.

<sup>7</sup> Do original em espanhol: [...] como herramienta para superar la doble dependencia [...] en la que se encuentran insertas.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

estatal”<sup>8</sup> (Juste, 2018, p. 39, tradução própria). Dessa forma, prepondera a estrutura de dominação centro-periferia e a estratégia de sua superação. E tal fator, na realidade brasileira, nem de longe se confunde com a localização fronteiriça.

Nesse breve percurso, percebemos experiências paradiplomáticas entre governos subnacionais não contíguos, mas de países participantes de um mesmo processo de integração regional. Também entendemos que a distância para as fronteiras terrestres com os demais países da integração regional tem validade explicativa limitada, está longe de ser uma explicação única ou principal. Outros fatores colaboram de forma relevante a compreender a paradiplomacia e seus limites, tais quais as ofertas e demandas por integração, a falta de estrutura redistributiva dos recursos, de mecanismos contra assimetrias, e a condição de USDP. Semelhantes em algum grau, eles partem de perspectivas distintas e não servem como explicações determinantes e isoladas. Em vez disso, nos cabe não distanciá-los ao pensarmos territórios subnacionais ou a paradiplomacia na integração regional.

### Referências

ALVAREZ, Mariano. Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales: una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. **Papel Político**, n. 26. 2022. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>.

ARAÚJO, Marcelo Ramos. **A região norte e a integração**: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional. Brasília: FUNAG, 2019. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/pdf/mostraPdf/1/762/regiao\\_norte\\_e\\_a\\_integracao\\_a\\_demanda\\_dos\\_atores\\_subnacionais\\_a\\_mazonicos\\_por\\_integracao\\_regional\\_a](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/pdf/mostraPdf/1/762/regiao_norte_e_a_integracao_a_demanda_dos_atores_subnacionais_a_mazonicos_por_integracao_regional_a). Acesso em: 22 abr.2021.

DUCHÁČEK, Ivo. **Territorial dimension of politics**: within, among and across nations. Boulder: Westview Press, 1986.

FALCÓN, Maria Lúcia de Oliveira. O Nordeste e a integração regional sul-americana. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 9, 2013, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013. p. 573-590. Disponível em: <http://www.eeb.ufba.br/includes/download-anais.php?id=217>. Acesso em: 23 abr. 2014.

---

<sup>8</sup> Do original em espanhol: [...] *para vincularse con otras unidades subestatales de condiciones similares con las cuales crean intereses supranacionales a los que recurren en su relación con el Estado para reposicionar sus objetivos de desarrollo en la agenda estatal.*

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2015b. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021>. Acesso em 6 jun. 2023.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Relatório ao Conselho de Ministros**. [S.l.]: MERCOSUL, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeeventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>. Acesso em: 29 jan. 2020.

JUSTE, Stella. La condición de doble periferia en unidades subestatales. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 4, p. 169-184, out.-dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v18i4.1582>.

JUSTE, Stella. **La gestión transnacional en unidades subestatales de doble periferia de Argentina, Bolivia y Chile a partir de su reconocimiento constitucional**: los casos de Jujuy, Tarija y Tarapacá. 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2133/15221>. Acesso em: 30 dez. 2020. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade Nacional de Rosário, Rosário, 2018.

PAIKIN, Damián. Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR. **Relaciones internacionales**, v. 20, n. 41, 2011. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1195>. Acesso em: 1 fev. 2024.

PAIKIN, Damián. **Integración regional y nuevos pactos federales**: el rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR. Disponível em: <https://paradiplomacia.org/trabajo-academico/2082020153805>. Acesso em: 1 fev. 2024. Tese (Doutorado)-Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

PESSOA, Luan Olliveira. **Incorporação do Nordeste do Brasil ao Eixo Amazonas da IIRSA**: a integração sul-americana ao alcance do desenvolvimento regional brasileiro. 2014. 38 f. Disponível em: <http://200.144.93.233:8080/pergamumweb/vinculos/00000c/00000c71.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2020. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Economia, Política e Negócios, Osasco, 2014.

RAMON-BERJANO, Carola. Reducing regional disparities with integrated peripheral zones: Northern Argentina and Zicosur. **Journal of emerging knowledge on emerging markets**, v. 4, 2012. DOI: <https://doi.org/10.7885/1946-651X.1095>.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (Org.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. p. 34-53. Nova Iorque: Oxford University Press, 1990.

## **China y la Región Centro de Argentina: explorando vínculos y desafíos en la gestión externa**

Florencia Rubiolo<sup>1</sup>

Federico Trebucq<sup>2</sup>

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de la influencia de China en el devenir de la gestión externa de la Región Centro, Argentina (RC). El contexto internacional es uno de los factores determinantes en la definición de una estrategia paradiplomática. Es decir, que el proceso que motiva a un gobierno no central (GNC) a proyectar su jurisdicción más allá de las fronteras nacionales es inherente al entendimiento de las oportunidades y amenazas del ambiente externo.

A los fines de abordar este análisis, el trabajo se divide en cuatro secciones. La primera presenta las características generales de la RC, la segunda se enfoca en la emergencia y consolidación de China como potencia económica global y su influencia en América del Sur. La tercera sección consiste en un repaso por las principales acciones que vinculan a la RC con China. Finalmente, en la última sección, se exponen las reflexiones finales del caso.

### **Sobre la Región Centro**

La Región Centro es un organismo de integración subnacional conformado por Córdoba, Sante Fe y Entre Ríos. Conjuntamente constituyen el 25% de producto y 40% de las exportaciones nacionales. El perfil de inserción externa está basado en sobre sus ventajas comparativas en el sector agroindustrial, puesto que representa el 75% de sus exportaciones. Asimismo, es una región con amplia

---

<sup>1</sup> Investigadora de Centro de investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS / CONICET y UNC), Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5669-7332>.

<sup>2</sup> Becario de Centro de investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS / CONICET y UNC), Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4176-8377>.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

tradición metalmeccánica y en la actualidad con un gran potencial en materia de biotecnología y servicios (D'andelo, 2024).

Si bien las provincias de la RC exportan a más 170 países, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), citados en el Balance de la Economía Argentina 2020, las ventas se concentraron principalmente en 4 destinos, China (10,6%), Brasil (9,7%), Vietnam (7,9%) e India (7,0%) (Instituto de Investigaciones Económicas, 2021).

Su ubicación geográfica en el centro del Corredor Bioceánico Central (CBC), la conecta hacia el oeste con la Región de Nuevo Cuyo y las Regiones III y IV de Chile, con gran potencial minero, y hacia el este con el Litoral argentino y Sur de Brasil. El desarrollo de la infraestructura descansa sobre la idea de fortalecer la conectividad física para articular cadenas de valor y favorecer el acceso al océano Pacífico, así como también, mediante la hidrovía Paraná-Paraguay, al centro sudamericano.

En cuanto a su estrategia de gestión externa, se trata de un tipo de paradiplomacia concertada, dado que es un organismo colegiado, que a lo largo de los años ha tenido dos ejes bien definidos de vinculación transnacional: 1) el desarrollo de misiones comerciales, especialmente a países emergentes en la búsqueda de posicionar su oferta exportable y 2) la proyección territorial en el eje Mercosur-Chile a través del CBC para la integración productiva y el despliegue de cadenas de valor vinculadas a los sectores agroindustriales.

### **Sobre China en América del Sur**

Para América del Sur, China es un socio económico consolidado. Desde principios del actual siglo, en que se produjeron las primeras aproximaciones de Beijing a la región a través de acciones diplomáticas de alto nivel, así como la apuesta al diálogo multilateral, la relación con todos los países de la región llegó a niveles sin precedentes, convirtiendo a la potencia asiática en el primer o segundo socio comercial de todas las economías sudamericanas.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Argentina no es la excepción. En los últimos años, la relación entre ambos países ha experimentado profundas transformaciones que llevaron al gigante asiático a convertirse en un socio económico — comercial y más recientemente financiero — de primer orden para el país, a través de una consolidación y diversificación de los lazos bilaterales.

La tracción detrás del boom inicial del acercamiento a este mercado no tradicional fue la complementariedad productiva, materializada en un intercambio interindustrial, y cimentada en la inagotable demanda del mercado chino por materias primas para sostener su propio desarrollo económico sin precedente. En este proceso de inserción comercial, las provincias de la RC tuvieron un rol central, como proveedoras de la mayor parte de las exportaciones a este destino y, como consecuencia de esta tracción económica, comenzaron a desarrollar acciones de acercamiento a Beijing más allá de las implementadas por el gobierno nacional.

Desde China, se observa un creciente interés en consolidar y ampliar los lazos con Argentina como parte integral de su estrategia global para fortalecer sus relaciones con el Sur Global. Este interés se refleja en una multiplicación de acciones e iniciativas a nivel subnacional, especialmente en el ámbito de las inversiones y, en particular, en el financiamiento de proyectos de infraestructura relacionados con la conectividad, la energía y la logística. La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) es en la actualidad la estrategia insignia del gobierno de Xi Jinping, orientada a financiar grandes proyectos de infraestructura con especial foco en países en vías de desarrollo.

Argentina fue el último país sudamericano en firmar el memorándum de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) de acceso a la misma, en febrero de 2022. Aunque no supone compromisos vinculantes para las partes, es un marco político que facilita el proceso de financiamiento y prioriza los proyectos que se enmarcan en los intereses estratégicos de Beijing. Para Argentina, y para América Latina en su conjunto, caracterizada por la deficiencia en infraestructura productiva, energética y de conectividad, aunada a una escasez de financiamiento

internacional para el desarrollo, la proactividad de Beijing como fuente de fondos para estos proyectos se convirtió en una alternativa concreta y accesible.

### **Sobre la vinculación transnacional de la Región Centro**

Hacia finales de la década del noventa, el impulso que dio origen al proceso de regionalización fue la percepción de que el mundo estaba cambiando. Por un lado, comenzó el traslado del eje gravitacional del comercio mundial al Pacífico y, por el otro, los procesos de re-escalamiento de las prácticas de desarrollo económico y el surgimiento de las unidades subnacionales como actores en el escenario global. Estas tendencias fueron interpretadas por diversos especialistas y autoridades políticas, que dieron origen a la RC con un mandato claro sobre el desarrollo productivo, el federalismo y la inserción internacional. La crisis del 2001 y los vaivenes de política doméstica estancaron el proceso de integración, y no fue sino hasta el año 2004, cuando se reactivó la región en un nuevo escenario político de convergencia y bajo condiciones económicas de mayor estabilidad y crecimiento.

Si bien la vocación internacional fue un factor fundante, fue en el proceso de planificación estratégica, llevado a cabo entre los años 2004 y 2006, que se desarrolló un análisis sistematizado y formal del escenario internacional al que se enfrentaba la región. Por entonces, se destacaba la incorporación de los países emergentes a la economía mundial, como una influencia favorable, especialmente el caso de China que propiciaba demanda sostenida de los productos del sector agropecuario y dada la evidente complementariedad comercial, representaba, a los ojos de las autoridades, un destino natural para orientar las acciones de promoción.

Tan es así, que la primera actividad anunciada en la primera reunión institucional fue la misión a China, que se llevó a cabo en abril de 2005, con la participación de una gran comitiva compuesta por funcionarios, empresarios representantes de cámaras e instituciones intermedias y rectores de las universidades.

Desde entonces, se han llevado a cabo un total de 15 misiones comerciales, siendo China uno de los destinos más visitados, con incursiones en 2010 a Hong

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Kong y Ghuangzhou y en 2016 a Shanghai y Beijing. La organización de misiones ha sido el instrumento predilecto de vinculación externa de la RC al largo de los años, en donde el Consejo Federal de Inversiones (CFI) ha cumplido un rol significativo en el financiamiento y en la organización de todas las misiones y también en la selección de los destinos.

En términos de resultados, las misiones a China cumplen con un objetivo de vinculación institucional a través de la firma de distintos tipos de convenios institucionales, pero sin resultados en acciones concretas posteriores. Respecto al acceso a mercados, dado que el perfil de las misiones está basado en la participación de pequeñas y medianas empresas, no ha surtido mayor efecto en el desarrollo de negocios o en ampliar la canasta exportadora. Incluso desde el Foro de Entidades Empresariales, la estrategia de misiones a destinos tan lejanos es cuestionada, dado que sus preferencias de política de internacionalización están orientadas en el ámbito regional próximo.

Otra de las líneas estratégicas es la consolidación del CBC, que supone el desarrollo de obras de infraestructura para conectividad física, entre ellas se destacan las siguientes: pasos fronterizos, autopistas y ferrocarriles. También es importante mencionar que el proyecto del corredor está estrechamente vinculado a las obras portuarias y de dragado de la hidrovía Paraná-Paraguay.

En este campo de actividad, la vinculación con China puede abordarse desde dos perspectivas. La primera desde un plano discursivo, atendiendo a la naturaleza de las relaciones comerciales que alienta el desarrollo de corredores para acceder a la cuenca del Pacífico y ganar competitividad a través de las mejoras en la logística. La vocación de la Región Centro siempre estuvo manifiesta en los discursos de las autoridades y en diversos reclamos al gobierno central para financiar las obras necesarias. Las palabras del Gobernador Schiaretti son ilustrativas:

No hay dudas, de que en el siglo XXI es el siglo del océano pacífico en el comercio, por eso es clave la interconexión con la obra del ferrocarril transoceánico que venga por la región central y llegue a los puertos del pacífico para comerciar mejor con China y Asia (Schiaretti, 2021).

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Respecto a la segunda, corresponde al análisis material de las tratativas que se han llevado a cabo para que instituciones chinas financien el desarrollo de estas obras. Uno de los primeros hitos fue la firma del convenio con China Overseas Engineering Corporation (COVEC) durante la primera misión en 2005, para trabajar conjuntamente en proyectos de inversión vinculados a las necesidades de infraestructura. Con posterioridad a la firma no se encuentran registros de avances, ni seguimiento de las negociaciones.

En 2016, la Región Centro, se sumó a las gestiones iniciadas en el marco de ATACALAR, a través del convenio realizado entre la provincia de La Rioja y la provincia china de Hunan, para mejorar y completar el tramo ferroviario de la red del Belgrano Cargas que va desde la provincia de Córdoba hasta el paso San Francisco en Catamarca y vincularlo con el sistema ferroviario chileno. Se desarrolló un estudio de prefactibilidad a cargo de la Railway Engineering Consulting Group Co. Ltd (2017) e incluso se firmó memorándum para el financiamiento por parte del Banco Industrial e Comercial da China (ICBC), pero, ante la negativa del gobierno nacional de dar los avales correspondientes, no hubo avances ni desembolsos.

A pesar de que las gestiones llevadas a cabo por las autoridades no han tenido éxito, la presencia de China en la zona geográfica correspondiente a la región es significativa. Evidencia de ellos son las empresas asentadas en territorio, especialmente en el sector agrícola, entre las que se destacan COFCO, Syngenta, Sinograin. También, en materia de infraestructura, a través de las firmas China Machinery Engineering Corporation (CMEC) y China Railway Construction Corporation Limited (CRCC) con inversiones en el mantenimiento de las redes Belgrano Cargas y San Martín Cargas, y el interés de la empresa CCC Shanghai Dredging Co. Ltd. de participar en la licitación por el dragado de la hidrovía.

Finalmente, el programa de inserción de la Región Centro en China, impulsado por el CFI en 2021, consistió en el desarrollo de diversas actividades, entre las que se destacaron rondas de negocios virtuales, cursos de formación sobre cultura y

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

negocios. También se anunció una nueva misión institucional, comercial y de atracción de inversiones que hasta la fecha de este trabajo no se llevó a cabo.

### Reflexión final

La emergencia y consolidación de China como potencia económica global y las oportunidades que derivan de la complementariedad comercial y de inversiones, representan para la Región Centro, no solo el impulso inicial de su estrategia de gestión externa, sino también la coyuntura crítica que determina el comienzo de su actividad institucional.

A pesar de que el gigante asiático es uno de los principales socios comerciales, y de la presencia de intereses chinos en la geografía del bloque, la RC no ha podido articular, a lo largo de los años, una estrategia consistente mas allá del desarrollo de misiones institucionales y comerciales, con escaso éxito en la apertura de mercados para PyMEs y en la continuidad de las vinculaciones políticas y de cooperación.

A modo de cierre, frente a un escenario de mayor consolidación de Asia-Pacífico como epicentro económico global, entendemos que es imperante profundizar y encontrar respuestas concretas a los desafíos y oportunidades que presenta la creciente participación de China en el plano subnacional. En este sentido, para aportar al proceso de toma de decisiones y a la gestión de los vínculos de la RC con Beijing, deben definirse con mayor precisión los procesos de articulación entre la región y el nivel nacional en la vinculación con China y las potencialidades de este nivel de relacionamiento que pueda aportar a un desarrollo productivo y territorial integral.

### Referencias

D'ANDELO, Terre La economía de la Región Centro en la última década. **Bolsa de Comercio de Rosario**, 2024. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/la-economia-4>.

LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES  
TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. **Bolsa de Comercio de Córdoba**, 2021.

Disponible en: [https://www.bolsacba.com.ar/asset/img/uploads/1619791940007\\_BEA%202020.pdf](https://www.bolsacba.com.ar/asset/img/uploads/1619791940007_BEA%202020.pdf).

SCHIARETTI, Juan. **Discurso del Gobernador de Córdoba en la presentación del “Programa de inserción de la Región Centro en China”**, abr. 2021. Disponible en:

<https://youtu.be/B0FV7xR80AE>.

## **Política externa como política pública: una mirada desde la paradiplomacia y en Brasil**

Cairo Gabriel Borges Junqueira<sup>1</sup>

Gustavo Henrique Sobral Dantas<sup>2</sup>

Júlia Carolina Ribeiro de Jesus<sup>3</sup>

Tratar la política exterior como política pública requiere un análisis del propio surgimiento del campo de Análisis de la Política Exterior (APE) y de cómo la paradiplomacia refuerza posteriormente esta concepción, es decir, una política exterior más cercana a la población y a los dilemas y demandas locales. Se trata aquí de demostrar que la paradiplomacia es un instrumento clave para relacionar la dinámica de la política exterior con las políticas públicas.

Política Exterior y Política Pública son términos que durante mucho tiempo parecieron antagónicos. Tan antagónicos que muchas veces las dos no tenían relación en numerosos estudios. Como tal, la primera debería estar alejada de las disputas de la democracia para que su estabilidad pueda ser garantizada, estabilidad que es vista como una característica fundamental a ser mantenida a largo plazo (Lima, 2000). Además, por tratarse de una política dirigida fuera de las fronteras estatales, no sería una política pública debido a la idea de que no había un efecto interno directo resultante de las acciones de política exterior. Sin embargo, como se verá más adelante, existe una progresiva internacionalización de los asuntos y problemas internos como motor para el creciente movimiento de acción internacional de los gobiernos subnacionales. En este sentido, el campo de APE fue precursor en el estudio de los procesos de toma de decisiones que influyen en las acciones de política exterior, pero sólo más tarde se incluyó a los

---

<sup>1</sup> Docente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Sergipe (UFS), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3753-9769>.

<sup>2</sup> Estudiante de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Sergipe (UFS), Brasil.

<sup>3</sup> Estudiante de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Sergipe (UFS), Brasil.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

gobiernos subnacionales en las investigaciones. Tratar la Política Externa como Política Pública no es una novedad en los estudios de Relaciones Internacionales, pero traer el debate sobre subnacionales es un factor más reciente.

A la luz de esto, el APE nació precisamente de la crítica a la propuesta de separar las esferas externa e interna (Lima, 2000). Así, los objetivos del APE se centran en el estudio de la política exterior de determinados gobiernos, considerando sus determinantes, la toma de decisiones y las acciones emprendidas (Salomón; Pinheiro, 2013). En consecuencia, algunos trabajos importantes de la época, incluso Allison (1969) y Putnam (1988), aunque han contribuido mucho al campo, no hicieron directamente la relación entre Política Exterior y Política Pública. Por lo tanto, se puede observar que el APE también se centró en los procesos políticos estatales.

Sin embargo, con el paso de los años, los estudios en este ámbito han comenzado a abarcar nuevos actores y niveles de análisis, y la paradiplomacia ocupa aquí un lugar especial. Comprende las relaciones exteriores de gobiernos subnacionales, como regiones, estados federales, municipios, provincias, condados, entre otras entidades políticas determinadas por el marco legal del Estado. El término en sí existe en el Derecho Internacional desde la década de 1970 con el nombre de "microdiplomacia" y posteriormente fue actualizado por Duchacek (1990) para encuadrarlo en el campo teórico-conceptual de las Relaciones Internacionales (Zeraoui, 2013), además del trabajo pionero de Soldatos (1990) sobre la dimensión de la 'diplomacia paralela' o de una política exterior subnacional.

Como ya se ha mencionado, la paradiplomacia no se incluyó como elemento de la política exterior en los principales estudios de APE, no por negligencia, sino por asincronía temporal. Sólo con el fin de la Guerra Fría y el advenimiento de la globalización se exploraron con mayor énfasis los estudios sobre el compromiso de las entidades subnacionales en la política exterior (Zeraoui, 2013). En este sentido, relacionar la Política Exterior con las políticas públicas está estrechamente conectado con la internacionalización de los temas de la agenda

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

doméstica y la demanda de una mayor participación y transparencia en la conducción de los asuntos externos.

En lo que se refiere a las políticas públicas, la paradiplomacia es un factor importante en el análisis de la esfera interna. Esta proposición gana terreno si establecemos un nivel subregional de análisis, pues dado el variado número de entidades subnacionales presentes en un país, existen demandas específicas que pueden ser atendidas por la internacionalización subnacional. En este sentido, desprestigiar el impacto positivo que puede tener la paradiplomacia sería una postura reduccionista. Los objetivos y necesidades de un estado federal, provincia o municipio no son los mismos que los de otro, al contrario, son múltiples.

Otro aspecto importante de la paradiplomacia es su complejidad práctica, es decir, hay casos en los que se aplica de forma más pasiva y situaciones en las que está presente de forma activa. En los primeros, no se aprecia claramente la internacionalización del gobierno subnacional, ya que no existen agentes públicos, una estructura paradiplomática o incluso una estrategia definida para hacer frente a las demandas y oportunidades de las acciones internacionales. En el caso de la paradiplomacia activa, existe una estructura organizada de una entidad subnacional para tratar los asuntos exteriores, trabajando en la formulación de asociaciones, eventos e intercambios socioculturales (Rodrigues, 2021).

Además, se cuestiona el argumento tan utilizado de que la Política Exterior debe mantener su estabilidad, coherencia y confidencialidad a largo plazo, ya que ella se somete a los mismos controles de seguimiento y evaluación que las demás políticas públicas, además de verse afectada por las dinámicas de cooperación, coordinación, disputas o regateos entre los distintos actores estatales y no estatales (Valente; Lopes, 2022). Al mismo tiempo, la paradiplomacia cambia la idea de que las políticas públicas sólo corresponden a políticas domésticas, como la salud o la educación (Pinheiro; Milani, 2012).

Los gobiernos subnacionales participan en actividades exteriores para cambiar la realidad de su propio ámbito, recurriendo a la financiación, las asociaciones o la cooperación para fortalecerse. Estos gobiernos están más cerca de la población y

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

de los problemas a los que se enfrenta, por lo que al participar en actividades paradiplomáticas pueden acercar la política exterior a la comunidad local y, por lo tanto, contribuir a reforzar la perspectiva de la política exterior como política pública.

A modo de ilustración empírica, es importante observar cómo se condujeron algunas relaciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal entre 2019 y 2022 en Brasil. Las distensiones entre algunos municipios y estados y el gobierno de Jair Bolsonaro se han vuelto más frecuentes y relevantes, por lo que ha habido una movilización de los gobiernos subnacionales para resolver problemas locales centrados en la paradiplomacia activa. De este modo, estas acciones podrían denominarse una 'paradiplomacia de resistencia' (Barros, 2021), ya que fueron tomadas a cabo fuera de las fronteras nacionales y en clara oposición al gobierno federal, marcando un punto de inflexión en las relaciones entre este último y los gobiernos subnacionales. Eso también fue observado no solamente en relación con la pandemia, pero sobre todo en la agenda ambiental, la participación en foros internacionales y en específico con la relación (para)diplomática de Brasil con China.

Durante el período mencionado, los estados brasileños erigieron consorcios públicos con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y ser un instrumento de cooperación y fortalecimiento de integración entre sus miembros. Entre ellos, el Consorcio Interestatal de Desarrollo del Nordeste y el Consorcio Interestatal de la Amazonia Legal han desempeñado un papel destacado en el desarrollo de políticas públicas relacionadas principalmente con la lucha contra la pandemia del COVID-19 y la preservación del medio ambiente.

El Consorcio Nordeste se tornó inédito por ser el primer consorcio brasileño formado únicamente por los estados federales, sin la participación de la Unión o de municipios (Clementino, 2019). Creado en 2019 e integrado por los nueve estados de la región Nordeste de Brasil, entre sus principales iniciativas ha tenido gran notoriedad la lucha contra la pandemia, dadas las sucesivas omisiones del Gobierno Federal al respecto. A través de sus actividades paradiplomáticas, el

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Consortio buscó apoyo externo para llevar a cabo acciones a nivel regional interno, principalmente a través de la negociación de acuerdos con la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) para importar y distribuir la vacuna en todo el país (Borges; Araújo, 2022).

De igual importancia, el Consorcio Interestatal de la Amazonia Legal también creado en 2019 e integrado por los nueve estados amazónicos, establece como propósitos el desarrollo económico y social de la región, la promoción de proyectos de infraestructura y logística, así como la atracción de inversiones destinadas a la conservación de la biodiversidad de la Amazonia, con miras a la inserción nacional e internacional de la región (Amazonas, 2017). Una vez más, la falta de una acción más contundente por parte del Gobierno Federal durante la administración de Jair Bolsonaro para frenar la deforestación y otras actividades ilegales en la selva ha provocado un aumento de la devastación, desencadenando mayores iniciativas externas por parte de los estados de la Amazonia Legal centradas en la figura del Consorcio con vistas a la obtención de inversiones para combatir la deforestación (Teixeira; Cichovski, 2020). En este sentido, la participación continuada del Consorcio en foros internacionales, como la 28ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-28), que fue celebrado en Dubai en 2023, así como el estrechamiento de las alianzas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son ejemplos de los esfuerzos realizados para satisfacer las demandas locales a través de la paradiplomacia.

En resumen, estos cambios recientes en el panorama político del país han alterado las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales. Los gobiernos subnacionales han demostrado que, al comprometerse internacionalmente, pueden ganar peso político y fomentar el desarrollo local con el objetivo de mitigar los problemas que allí existen. La paradiplomacia, notablemente conectada y establecida en las esferas interna y doméstica, pero establecida internacionalmente, es un fenómeno clave que refuerza el argumento de que la Política Exterior es también Política Pública. Nuevos estudios de APE podrían centrarse en esta perspectiva para ver si este argumento corresponde también a la realidad de otros países y no sólo al caso brasileño.



# LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

## Referencias

- ALLISON, Graham. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 1963, n. 3, 1969.
- AMAZONAS. Lei n. 4.530, de 26 de dezembro de 2017. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Amazonas, Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, com vistas ao desenvolvimento da Amazônia Legal, de maneira harmônica e sustentável, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, 26 dez. 2017.
- ANDRADE E BARROS, Marinana. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. **Revista Monções**, Dourados, v.10, n. 19, jan.-jun. 2021.
- BORGES, Bárbara; ARAÚJO, Marcelo. Paradiplomacia: atuação internacional do Consórcio Nordeste para controle da pandemia de COVID-19. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 17, n. 42, p. 151-172, mai.-ago. 2022.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **IPEA: boletim regional, urbano e ambiental**, n. 21, jul.-dez. 2019.
- DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, 352. P.
- PUTNAM, Robert. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. International Organization, 42, 3, p. 427-460, 1988.
- RODRIGUES, Gilberto M. A. **Paradiplomacia: cidades e estados na cena global**. São Paulo: Desatino, 2021.
- SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.
- SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.
- TEIXEIRA, Eliana; CICHOVSKI, Patrícia. A paradiplomacia e a gestão da Amazônia no federalismo brasileiro. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 309-337, set.-dez. 2020.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

VALENTE, Mario; LOPES, Dawisson. Por uma política externa baseada em evidência: política externa como política pública integral e a avaliação como abordagem de pesquisa. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 1-23, 2022.

ZIDANE, Zeraoui (coord.). **Teoría y práctica de la paradiplomacia**. 1. ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano, 2013.

## **Entes subnacionais nas relações internacionais multilaterais: a paradiplomacia face aos limites do direito internacional**

Joséli Fiorin Gomes<sup>1</sup>

O cenário atual nas relações internacionais permite visualizar a influência de múltiplos atores. Ainda que a política externa, em geral, concentre-se sob os governos nacionais e seus corpos diplomáticos, cada vez mais tem ganho ressonância a atuação dos entes subnacionais, pela multiplicidade de questões a serem enfrentadas globalmente, mas que têm efeitos, diretos e indiretos, nos territórios locais, tocando em suas esferas de atribuição.

Face a isso, é preciso compreender o panorama no qual governos locais têm se erigido à condição de atores globais, bem como entender as limitações que o direito internacional oferece, ainda hoje, a esta realidade, trazendo reflexos para a cada vez mais visível e necessária integração entre os âmbitos local e global. Nesse sentido, visa-se a examinar o fenômeno da paradiplomacia, para expor de que modo impacta as instituições internacionais multilaterais, trazendo, para tanto, análise do exemplo específico da Organização das Nações Unidas (ONU), em razão de sua representatividade para as relações multilaterais. E, objetiva-se entender sua relação com o direito internacional, para tratar, criticamente, dos limites por este oferecidos ao desenvolvimento das relações internacionais. Para tanto, usou-se metodologia exploratória, com abordagem indutiva e técnicas bibliográficas e documentais.

Diante disso, percebe-se notoriamente que, com a crescente urbanização mundial, é nas cidades que demandas compartilhadas globalmente são primeiramente apresentadas e nelas se espera o encontro de soluções. Cada dia mais, as cidades têm se tornado atores essenciais nas relações internacionais. Em função

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. E-mails: joselifg@gmail.com / joseli.gomes@ufsm.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4908-9598>.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

disso, surgiu o fenômeno denominado de paradiplomacia (Soldatos, 1990) ou pós-diplomacia (Aguirre, 2004; Hocking, 2004), que se refere ao processo de atuação externa de entes subnacionais abrangendo as agendas, iniciativas e atividades locais (Junqueira, 2017), trazendo-lhes maior legitimidade e a possibilidade de encontrar novos parceiros no âmbito internacional (Fronzaglia, 2005, p. 50; Cornago, 2010).

Nesse sentido, as cidades têm promovido ações de cooperação internacional, em relações substanciais colaborativas, implicando espécies de trocas ou apoios realizados por atores locais (Hafteck, 2003). Estas relações se dão através da associação e/ou colaboração, via acordos formais ou informais, com governos nacionais e subnacionais estrangeiros, com organismos estrangeiros e internacionais (Andrade e Barros, 2010), formando, inclusive, tecidos institucionais próprios, em redes, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a Associação Mundial de Grandes Metrôpolis (METRÓPOLIS), os Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), entre outras.

A cooperação entre cidades em redes internacionais próprias, e sua interação com os Estados nacionais, permite, nesse diapasão, reconhecer “uma nova diplomacia”, capaz de rever as estruturas de poder envolvidas com desenvolvimento urbano em escala global (Resende, Krause, 2016). Sua inserção no cenário internacional promove revisão da governança mundial sobre os mais diversos temas que são impactados pela urbanização em escala global, trazendo para o âmbito da ONU — espaço da diplomacia dos Estados-nação — os governos locais (Balbim, 2018).

Face a isso, faz-se necessário examinar de que modo os governos locais estão se inserindo nos espaços institucionais multilaterais. Para tanto, propõe-se investigar a atuação dos entes subnacionais junto à ONU, como máxima representante das organizações internacionais multilaterais. No seio desta, os governos locais foram construindo espaços, desde a inserção da preocupação com questões relativas à urbanização, pela realização das Conferências Habitat I (1978) e Habitat II (1996), instituindo-se o programa para assentamentos urbanos (ONU-Habitat), até o seu

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

reconhecimento como parceiros chave para o desenvolvimento sustentável com o estabelecimento da Agenda 2030, a qual incluiu um Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) específico (ODS 11) sobre cidades, e, pela realização da Conferência Habitat III (2016), em que se aprovou a Nova Agenda Urbana (NAU) global, para promover a sustentabilidade nos níveis global, nacional e subnacional, mediante “parcerias multissetoriais” (ONU, 2015). A partir disso, a ONU, por ações da Força Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, formada para a representação destes governos no processo de elaboração dos ODS e da NAU, bem como do seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD) e de ONU-Habitat, tem buscado efetuar a chamada *localização* dos ODS, para envolver e prestar suporte a governos subnacionais para implementar estas agendas interconexas.

Contudo, ao que se verifica, o reconhecimento dos governos locais, na atual agenda multilateral, limita-se a considerá-los como meros executores das decisões tomadas em âmbito global, para implementarem, nos territórios locais, a agenda de desenvolvimento sustentável, seguindo diretrizes estabelecidas verticalmente, sem atribuições para participação real nos processos decisórios para traçá-las. Com isso, a representação global destes governos, pela referida Força-Tarefa e associações e redes de cooperação a esta ligadas, apresentou à ONU, a proposta de condução da governança global a partir do *Community Driven Multilateralism*<sup>2</sup>, para sua inclusão como partes ativas das discussões e tomada de decisões multilaterais.

No entanto, parece haver pouco, senão nenhum, real movimento da ONU e de seus Estados membros para alterar estruturalmente as institucionalidades multilaterais. De qualquer modo, o diálogo está aberto, havendo esforços da

---

<sup>2</sup> Nesta proposta, a representação global de governos locais demanda a elaboração e implementação, no cenário internacional, de mecanismos de co-criação e parceria, que permitam descentralização de competências, responsabilidades e recursos entre diferentes esferas governamentais e diversas partes da sociedade, tanto vertical como horizontalmente, de acordo com os princípios da governança colaborativa e subsidiariedade, resultando numa liderança compartilhada. A partir disso, demanda-se o reconhecimento da autonomia institucional dos governos locais, permitindo-lhes atuação nos processos decisórios internacionais e acesso a recursos públicos e organização das despesas públicas, com a criação de um ambiente institucional favorável, com sistema de freios e contrapesos para monitorar os impactos do compartilhamento de poderes e recursos. Ver Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais e Cidades e Governos Locais Unidos (2020).

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

representação internacional dos governos locais para colaborar, cada vez mais, com as ações internacionais para a governança global.

O fato de os entes subnacionais não participarem de modo direto, com direito a assento, voz e voto, dos órgãos com capacidade decisória de instituições multilaterais constitui questão a considerar quanto ao tratamento de temas e desafios mundialmente compartilhados. Isso aponta para a preocupação quanto aos obstáculos jurídicos globais para a legitimação subnacional.

De acordo com Swiney e Foster (2019),

Em um sentido formal, as cidades permanecem estruturalmente sem poder — isto é, sem um assento oficial na mesa ou uma plataforma no atual quadro político internacional, que é construído sobre a ideia fundamental de que os Estados-nação são os únicos atores e tomadores de decisões políticas a nível internacional. [...] Com raras exceções, o direito internacional trata nações como os construtores, arquitetos e sujeitos de seus conteúdos, e como as únicas entidades com, ao mesmo tempo, direitos e deveres legais. [...] Em suma, os Estados-nação criam e gerenciam exclusivamente as instituições centrais que conformam o existente quadro político e jurídico internacional.

Em face disso, às cidades não se reconhecem as capacidades jurídicas atribuídas aos Estados e às Organizações Internacionais para aquisição e exercício de direitos e deveres na cena internacional. Isso ocorre porque a definição de sujeitos de direito internacional está, ainda hoje, estreitamente ligada à ideia de que as relações internacionais ocorrem entre entes dotados de soberania (Walter, 2007). Como esta, por definição, é indivisível, não é passível de descentralização aos entes subnacionais, mantendo-se sob o governo central. O apego demasiado a este elemento impede o reconhecimento de vários atores como sujeitos de direito internacional.

Para enfrentar essa limitação, há meios que têm auxiliado na definição do espaço ocupado pelas cidades na ordem global (Blank, 2006, p. 266). Uma maneira é a “incorporação” de normas internacionais à ordem jurídica local (Nijman, 2016), no âmbito de suas competências normativas, ou pela aplicação voluntária de normas e padrões internacionais. Outra forma pela qual estes limites legais internacionais podem ser evitados é a observância do princípio da subsidiariedade, contido na

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

ordem jurídica europeia e nos direitos de vários Estados, em especial das federações. Este princípio, segundo Blank (2006, p. 270),

Sustenta que os poderes governamentais deveriam sempre residir no nível mais baixo possível, tanto que o nível nacional somente deveria ser envolvido se o local fosse inapropriado, e o internacional apenas se os outros dois falhassem.

Reconhecer e estabelecer meios para que as cidades atuem com papéis essenciais para a concretização de normativas internacionais mostra-se como uma ferramenta importante ao alcance dos resultados esperados pelas atuais agendas globais. Assim, os atuais conceitos de direito internacional que limitam a atuação internacional de cidades e a transposição, por ações locais, de normas internacionais precisam ser revistos. Esta é condição relevante para que os diversos esforços locais para colocar em prática padrões globais mais justos, responsáveis e humanos para alcançar um desenvolvimento sustentável não sejam desperdiçados pela ineficiência de anacrônicas categorias burocráticas. Assim, se o contexto atual proporciona o entendimento da estreita conexão entre o local e o global, é preciso que as comunidades e as autoridades locais que as representam tenham efetiva voz e participação na definição dos padrões normativos internacionais para responder às questões trazidas hoje e projetar um futuro mais solidário e justo.

### Referências

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass, 1999. p. 185-209.

ANDRADE E BARROS, Marinana. **Atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (Orgs). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018, p. 13-28.

BLANK, Yishai. Localism in the New Global Order. **Harvard International Law Review**, v. 47, n. 1, Inverno, 2006.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

CORNAGO, Noé. Perforated Sovereignities, Agnostic Pluralism and the Durability of (Para)Diplomacy. In: CONSTANTINO, Costas M.; DER DERIAN, James (ed). **Sustainable Diplomacies**. UK: Palgrave Macmillan, 2010, p. 89-108.

FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS); CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS (CGLU). **Visioning Report UN75: The Role of Local and Regional Governments in the Future Global Governance of the International System**. 2020. Disponível em: [https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/202009/LRGs\\_Visioning\\_UN75\\_Report.pdf](https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/202009/LRGs_Visioning_UN75_Report.pdf). Acesso em: 21 out. 2020.

FRONZAGLIA, M. L. **Unidades Subnacionais**: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo — de 2001 a 2004. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas. Campinas, 2005.

HAFTECK, Pierre. An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping. **Public Administration and Development**, n. 4, p. 333-345, out. 2003.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 77-108.

JUNQUEIRA, C. G. B. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 1/2017.

NIJMAN, Janne. Renaissance of the City as Global Actor: The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actors. **Asser Institute Centre for International and European Law Research Paper Series**, n. 2, fev. 2016.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2018.

RESENDE, L. F. L.; KRAUSE, C. Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana. In: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016, p. 247-276.

SOLDATOS, Panayotis, An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and International Relations**: the Role of Subnational Units. Hans Oxford. Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

SWINEY, Chrystie Flournoy; FOSTER, Sheila. **Cities Are Rising in Influence and Power on the Global Stage**. City Lab — Perspective. 15 abr. 2019. Disponível em: [https://www.citylab.com/perspective/2019/04/city-leadership-international-policy-mayors-u20-uclg-c40/587089/?utm\\_term=2019-04-19T20%3A52%E2%80%A6](https://www.citylab.com/perspective/2019/04/city-leadership-international-policy-mayors-u20-uclg-c40/587089/?utm_term=2019-04-19T20%3A52%E2%80%A6). Acesso em: 30 mai. 2019.

WALTER, C. Subjects of International Law. In: MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS OF INTERNATIONAL LAW. **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Mai. 2007. Disponível em: <https://hoclv.com/wp-content/uploads/2017/11/2.-subjects-of-international-law.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2021.

## **Algunas cuestiones en torno de los gobiernos locales en la gobernanza global**

Mariana Luna Pont<sup>1</sup>

Es ampliamente reconocido que el actual contexto de desafíos sin precedentes, interconectados y universales — cambio climático, migraciones globales, pandemias sanitarias, conflictos de distinta naturaleza, pobreza y desigualdades, entre otros — introduce desafíos igualmente importantes a la gobernanza global y al papel que han de jugar los distintos niveles de gobierno para darles respuesta. Nos interesa en esta instancia una reflexión en torno del multilateralismo y la gobernanza global en el marco de las Naciones Unidas y el rol de las ciudades y gobiernos locales en esta materia.

El reconocimiento de las ciudades y autoridades locales y regionales como actores (agencia), y de la urbanización y los asentamientos urbanos (como cuestiones y lugares) para los asuntos multilaterales se evidencia en numerosos documentos de la ONU y en algunas de las agendas globales más visibles de la actualidad — desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el Marco de Sendai sobre la reducción del riesgo de desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la financiación para el desarrollo a la Nueva Agenda Urbana (Kosovac; Acuto; Jones, 2020).

Los gobiernos locales y regionales participan activamente en diferentes procesos, programas y agencias especializadas de las Naciones Unidas, incluidos el PNUD, el PNUMA, UNICEF y ONU Mujeres. Participan como un grupo unido en el Foro Político de Alto Nivel de la ONU (HLPF), en las Conferencias de las Partes (COP) sobre clima y biodiversidad, en la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en ONUAgua, en el Foro Internacional de Revisión de la Migración y en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora de Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8806-6471>.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Desarrollo. Monitorean e informan colectivamente al Foro Político de Alto Nivel de la ONU sobre Desarrollo Sostenible acerca de la localización de los ODS, así como del progreso en la Nueva Agenda Urbana. Desarrollan coaliciones e iniciativas de alto impacto destinadas a cerrar la brecha de implementación de las agendas globales. Los gobiernos subnacionales han llegado a ocupar un lugar importante en la gobernanza global del cambio climático y participan activamente en campañas y acciones en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Igualmente lo hacen en Foros de la Alianza de las civilizaciones y más recientemente en los procesos del G20 y el G7 a través de las reuniones Urban 20 y Urban 7 (Bilsky; Cibrario, 2023, p. 80).

Los gobiernos locales cuentan con un status consultivo ante el ECOSOC desde 1947, por lo tanto han participado en reuniones de las Naciones Unidas y Cumbres a lo largo de varias décadas. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU (UCLG en inglés), como principal organización global de ciudades, gobiernos locales, regionales y asociaciones municipales, es representante formal de esta circunscripción ante numerosos cuerpos, y actúa como enlace con la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

Existe desde 1999 un Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas (UNACLA) adscrito al Director Ejecutivo de ONU-Hábitat, compuesto por alcaldes representativos de las principales redes globales de gobiernos locales y regionales, orientado a fortalecer el diálogo en lo relativo a la implementación de la agenda Habitat. En 2016, la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales fue reconocida como el mecanismo representativo para la interlocución entre éstos y la ONU en el documento de la Conferencia Habitat III. No obstante, las posibilidades actuales de participación son insuficiente por lo menos en dos aspectos: (1) la identificación no estatal que les otorga el sistema

---

<sup>2</sup> CGLU es reconocida como heredera de la primera organización municipalista internacional creada en 1913 — la Unión Internacional de Villas (IUV) — y por ser la primera organización de su tipo que tiene como objetivo adoptar las agendas globales como eje de su estrategia. Convoca a toda su membresía a través del “Grupo de Trabajo Mundial de Gobiernos Locales y Regionales” (*Global Taskforce of local and regional governments*, GTF), que es el mecanismo a través del cual los miembros acuerdan una voz política unificada en los aportes conjuntos a los principales procesos políticos de la ONU.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

de la ONU, (2) como consecuencia, no existe un vínculo directo con los representantes electos de la Asamblea General, principal órgano de formulación de políticas de la ONU.

Tal calificación como actores no estatales entra en contradicción con la autoidentificación de los gobiernos locales como parte constitutiva del estado, como entidades gubernamentales, democráticas y de proximidad (Martinez, 2022). A lo que podría agregarse las ambivalencias que pueden surgir de la concepción de las localidades como componentes burocráticos de los estados y simultáneamente como entidades democráticas autónomas y aquellas asociadas a su caracterización como actores libres de soberanía. Por otra parte, las referencias en la documentación oficial de la ONU a su rol como “socios”, “aliados”, “partes interesadas”, y “observadores” requiere mayores precisiones en términos de lo que implica cada uno de ellos.

Agrega complejidad la diversidad de formas de articulación entre instituciones locales a través asociaciones, coaliciones, frentes y la existencia de una cantidad de redes extremadamente vasta y diversa en términos de objetivos, alcance, representación, capacidad y recursos. Distintas agencias de la ONU establecen contactos ad hoc con las ciudades y redes de gobiernos locales — en muchos casos entremezclando la representación individual y los intereses colectivos de tal circunscripción —, situación facilitada por el hecho de no existir un mecanismo de consulta estructurado y permanente como grupo constituyente mundial reconocido y organizado.<sup>3</sup>

En septiembre de 2021 el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, presentó el programa para su segundo mandato titulado “Nuestra agenda común”. El informe invita a crear un *sistema multilateral más fuerte, interconectado, inclusivo y eficaz* dentro de las Naciones Unidas, capaz de dar respuesta a los complejos desafíos actuales. La posterior conformación de una Junta Asesora de Alto Nivel de la ONU sobre Multilateralismo y su Informe “Multilateralismo Eficaz. Un avance para las personas y el planeta”, marcó el rumbo a través de la

---

<sup>3</sup> Tampoco existe una posición monolítica entre las distintas agencias de la ONU respecto de la ponderación de las ciudades y poderes regionales ni de su papel en la gobernanza global.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

identificación de posibles reformas del multilateralismo en crisis. Dedicar una sección completa a las ciudades y regiones, recomienda un status especial para ellas en un renovado sistema multilateral y propone que la Cumbre del Futuro de la ONU (a desarrollarse en septiembre de este año) sirva para identificar las instituciones y procesos relevantes en los que se ofrezca a los gobiernos locales y regionales un status formal y permanente ante la organización.

“Nuestra agenda común” propone líneas de acción para los Estados y otros actores y sectores, con las Naciones Unidas en el centro, orientadas a complementar el multilateralismo desde arriba y desde abajo y a renovar el *contrato social* — tanto por parte de los Estados como de la comunidad internacional en su conjunto, a distintos niveles — adaptado a los problemas y realidades actuales. Contrato social que habrá de basarse en la confianza en las instituciones, la inclusión, la protección (protecciones sociales universales, trabajo digno, cobertura de salud, etc.) y en un nuevo modelo económico centrado en las personas.

Advierte, sin embargo, que este nuevo contrato social para avanzar hacia un futuro sostenible solo puede adoptarse si las naciones están dispuestas a trabajar juntas con espíritu de cooperación y solidaridad teniendo en cuenta el bienestar de las generaciones futuras, preparando a la humanidad para los desafíos futuros. Su implementación requiere un sistema de gobernanza global acorde, basado en un sistema multilateral revigorizado donde la ONU y demás instituciones de la gobernanza global trabajen en *red*, sobre la base de un amplio abanico de diálogos más allá de los interestatales que reconozca y regularice las prácticas de interlocución con distintos actores (organizaciones intergubernamentales, parlamentos, ciudades y autoridades subnacionales, la sociedad civil organizaciones confesionales, universidades, investigadores, sindicatos, sector privado, movimientos locales y populares). Un multilateralismo inclusivo en el que estados de todos los tamaños y nivel de desarrollo tengan la posibilidad real de participar en las acciones colectivas, de influir en las decisiones que se adoptan a nivel internacional y rindan cuentas de sus compromisos.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

Reconoce también la necesidad de una mayor participación de todas las partes interesadas y de contar con un Grupo Asesor del Secretario General sobre Gobiernos Locales y Regionales. Tal Grupo se reunió por primera vez en la sede de Naciones Unidas en octubre de 2023.<sup>4</sup> Constituye una plataforma de alto nivel para intercambiar puntos de vista, identificar prioridades compartidas y abordar las visiones la gobernanza global para su consideración en los procesos preparatorios de la Cumbre del Futuro.<sup>5</sup>

La perspectiva de la gobernanza global de los gobiernos locales y regionales está plasmada en diversos documentos e informes de CGLU y de Global TaskForce. Entre ellos se destacan el informe “El papel de los gobiernos locales y regionales en la futura gobernanza global del Sistema Internacional”, como parte de su contribución a la consulta realizada por el Secretario General de la ONU para la realización del Informe Nuestra Agenda Común y el “Pacto por el Futuro de la Humanidad” adoptado por CGLU en su Congreso Mundial realizado en Corea durante el año 2022, donde se definen las prioridades estratégicas de la organización para el período 2022-2028. Entre sus objetivos se propone que el Pacto hable directamente a las agendas internacionales de desarrollo más allá de 2030, y que proporcione la contribución de CGLU a la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas.

CGLU y sus redes parten de dos supuestos: en primer lugar, que en un mundo interdependiente y de desafíos interconectados las soluciones también deben estarlo, lo cual requiere avanzar en cambios estructurales en el sistema multilateral y en el modelo de gobernanza global, y, en segundo lugar, que las

---

<sup>4</sup> El Grupo Asesor está compuesto por líderes nacionales de cinco países elegidos por Naciones Unidas y 15 representantes políticos locales y regionales — propuestos por las redes de Global Taskforce — que cumplen criterios de equilibrio de género, geográfico y temático. Trabaja durante un período de un año y se reunirá con el Secretario General en tres ocasiones.

<sup>5</sup> Su trabajo está guiado por un conjunto de objetivos específicos: mejorar la coordinación y la colaboración entre los gobiernos locales y regionales y el sistema de las Naciones Unidas; fomentar la cooperación a nivel nacional entre los gobiernos nacionales, subnacionales y los equipos de las Naciones Unidas en los países; proporcionar recomendaciones sobre una estrategia global de las Naciones Unidas para la ampliación de la participación de los actores subnacionales, incluidos mecanismos institucionales, procesos intergubernamentales y acuerdos de asociación, orientadas a fortalecer las contribuciones a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y otros objetivos acordados internacionalmente.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

agendas universales del desarrollo y la sostenibilidad deben ser reconocidas como una *agenda única, universal y transversal*, no pueden ser implementadas por separado.

Se entiende que el sistema internacional actual es uno de cooperación internacional incompleta, que no considera plenamente a todas las partes como igualmente necesarias para la transformación, facilitado por el enfoque prevaleciente de gobernanza de arriba hacia abajo. Imaginan el cambio de un sistema internacional dominado por la interestatalidad a uno inclusivo que tenga las ciudades, territorios y comunidades en el centro, que reconozca e integre enfoques y respuestas ascendentes y localmente apropiadas a los desafíos globales. Un sistema multilateral sostenible que ponga las necesidades y los derechos de las personas y el planeta en el centro y se sustente en mayores diálogos entre generaciones.

Se expresa un compromiso en el que los gobiernos locales y regionales están dispuestos a asociarse en la construcción de un sistema multilateral caracterizado por la gobernanza multinivel, la participación de múltiples partes interesadas,<sup>6</sup> el reparto descentralizado del poder y las responsabilidades; la renovación de la noción de alianzas — *basadas en la cooperación y solidaridad* —, así como la cooperación entre actores y sectores clave para fomentar la innovación política y lograr el impacto necesario.

Se entiende que tal cambio estructural requiere mecanismos de cocreación y asociación que permitan la asignación de competencias, responsabilidades y recursos entre las diferentes esferas de gobierno y de la sociedad, tanto vertical como horizontalmente, de acuerdo con el principio de *gobernanza colaborativa*, subsidiariedad y mediante una descentralización efectiva. Así, esta visión sitúa la

---

<sup>6</sup> No profundizaremos aquí en las advertencias en torno de las “asociaciones e iniciativas de múltiples partes interesadas”, enfoque que permea cada vez más en todos los ámbitos de la gobernanza global, incluida la ONU, sobre las que sus detractores advierten que a menudo carecen de reglas claras de transparencia y rendición de cuentas y tienden a servir principalmente a los intereses de los actores empresariales privados. Si bien están orientadas a dotar de eficacia e impacto al multilateralismo, dicha metodología presta menos atención a la responsabilidad de los grupos y sectores interesados y a las implicaciones democráticas de esta forma corporativa de gobernanza global.



## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

democracia participativa, la descentralización y la subsidiariedad en el centro del multilateralismo para lograr la paz, los derechos humanos, la inclusión social y la sostenibilidad. Esto supone una arquitectura internacional mejor articulada, y un sistema multilateral territorialmente integrado que garantice que todas las voces sean verdaderamente escuchadas. Es esencial, en este sentido, que los gobiernos centrales participen de esta visión descentralizada, cediendo poderes y brindando el apoyo necesario para que los gobiernos locales y regionales actúen de manera eficiente, incluido un mecanismo global dentro del sistema de las Naciones Unidas para fomentar la gobernanza multinivel y colaborativa.

Finalmente, se demanda una arquitectura financiera internacional más eficaz para movilizar recursos adecuados para apoyar a los gobiernos locales y regionales en la localización de las agendas globales. Se considera fundamental desarticular la concentración política y financiera de los recursos y desbloquear el acceso a diversas fuentes de financiamiento e instrumentos financieros. Llamamos a un cambio profundo en los valores que sustentan el desarrollo, repensándolo a través de la lente de la redistribución, la reapropiación de los bienes comunes, la redefinición del cuidado y a la transformación de los sistemas económicos y financieros para lograr sociedades justas, inclusivas y sostenibles. Partiendo del llamado de Nuestra Agenda Común que destaca que la economía global requiere sectores públicos con recursos adecuados para la provisión de bienes públicos globales, señalan la importancia crítica de promover un sistema económico más distributivo, así como prácticas financieras y comerciales más justas.

Un cambio estructural leído en esta clave requiere del reconocimiento de los gobiernos locales y regionales como instituciones públicas por derecho propio en la formulación de políticas internacionales y la creación de un entorno institucional propicio para asegurar que las perspectivas y puntos de vista de estos actores jueguen un papel en los procesos de toma de decisiones globales — de mínima mayor influencia, de máxima codecisión —, como así también superar aquellas concepciones de los poderes locales como meros implementadores técnicos de agendas internacionales centradas en el Estado.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE UNA REALIDAD EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

El reconocimiento por parte de instituciones y agencias internacionales del papel fundamental de los gobiernos subnacionales en la localización de las agendas globales y la creciente participación en distintos ámbitos de las Naciones Unidas, como hemos visto, brindan nuevas escenarios y estructuras de oportunidad para la acción política.

### Referencias

BILSKY, Edgardo; CIBRARIO, Daria. Inclusive multi-level governance: the case for the meaningful involvement of local and regional governments and public service trade unions in the multilateral system of the future. In: **Spotlight on Global Multilateralism Perspectives on the future of international cooperation in times of multiple crises**. Bonn/Geneva, mai. 2023. Disponible en: [https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Spotlight\\_Multilateralism\\_web.pdf](https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Spotlight_Multilateralism_web.pdf).

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **What local and regional governments bring to the global table**. 2016.

KOSOVAC, Anna, ACUTO, Michele; JONES, Terry Louise. Acknowledging Urbanization: A Survey of the Role of Cities in UN Frameworks. **Global Policy** 11, 3 mai. 2020.

MARINEZ ARIAS, Ricardo, City networks and global agendas: the UCLG localization frame. Disertation, Heidelberg University, feb. 2022.

UCLG. **Pact for the Future of Humanity**. The Daejeon Political Declaration, 2022. Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/uclgpactforthe\\_future.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/uclgpactforthe_future.pdf).

UCLG; GLOBAL TASK FORCE; UN75, **Visioning Report UN75**. The role of local and regional governments in the future global governance of the international system. Disponible en [https://www.uclg.org/sites/default/files/lrgs\\_visioning\\_un75\\_report\\_1.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/lrgs_visioning_un75_report_1.pdf).