

Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisitarse el concepto de *actorness*

Mariana Luna Pont*
Nahuel Oddone**

RESUMEN

El desempeño internacional subnacional es crecientemente objeto de estudio de las relaciones internacionales. Diferentes categorías, caracterizaciones y perspectivas analíticas han sido desarrolladas para comprender la acción internacional de naturaleza multidimensional de los gobiernos locales y regionales, comúnmente conocida como paradiplomacia. Se destaca la perspectiva de actor internacional,

centrada en los criterios de definición y el análisis de las características y atributos para actuar internacionalmente. Esta aproximación poco dice acerca de su capacidad de desempeño, relevancia e impacto en la política mundial, vale decir, de su *actorness*. El objeto de este artículo es abordar el concepto de *actorness* en la paradiplomacia, particularmente teniendo en cuenta que es una categoría utilizada fundamentalmente para abordar el desempeño de organizaciones internacionales y la experiencia

* Licenciada en relaciones internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Coordinadora Académica de las Maestrías en Integración Latinoamericana y Sociología Política Internacional de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) (Argentina). [mlpont@untref.edu.ar]. [https://orcid.org/0000-0002-8806-6471].

** Doctor en estudios internacionales por la Universidad del País Vasco/Euskal Erriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Jefe de promoción e intercambio de políticas sociales regiones del Instituto Social del Mercosur (ISM), (Paraguay), e investigador asociado de United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), (Bélgica). [noddone@ismercosur.com]; [https://orcid.org/0000-0002-3120-3914].

Las opiniones aquí expresadas son de estricto carácter personal y pueden no representar a su institución de pertenencia.

Recibido: 3 de enero de 2020 / Modificado: 23 de abril de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisitarse el concepto de *actorness*. *OASIS*, 33, pp. 223-245.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.12>

de la Unión Europea. Para ello se analizará el concepto y enfoques de *actorness* en los estudios internacionales, para luego concentrar la atención en lo que es propio y distintivo del *actorness* de los gobiernos locales y regionales y las alternativas y desafíos para quienes toman de decisiones.

Palabras clave: relaciones internacionales, paradiplomacia, *actorness*.

International relations and performance international subnational: an opportunity to revisit the concept of actorness

ABSTRACT

International subnational performance is increasingly an objective of study of international relations. Different categories, characterizations and analytical perspectives have been developed to understand the multidimensional international action of local and regional governments, commonly known as paradiplomacy. The perspective of international actor focused on the definition criteria and the analysis of the characteristics and attributes to act internationally. Nevertheless, this approach not necessarily includes its performance capacity, relevance and impact on world politics, that means, its actorness. The objective of this article is to understand the concept of actorness in the paradiplomacy, particularly considering that it is a category used fundamentally to approach the performance of international organizations and the European Union. The concept and approaches of actor-

ness will be analyzed in international studies to better understand the actorness of local and regional governments and the alternatives and challenges for decision-makers.

Key words: International Relations, paradiplomacy, actorness.

INTRODUCCIÓN

El desempeño internacional subnacional es crecientemente objeto de estudio de las relaciones internacionales. Diferentes propuestas, categorías y caracterizaciones, han sido desarrolladas para comprender la acción internacional de naturaleza multidimensional de los gobiernos locales y regionales, comúnmente conocida como paradiplomacia. Entre ellas, se destaca la revisión de la categoría de actor internacional y su consecuente elaboración teórica vinculada a *actorness*. Vale la pena destacar que entre los investigadores de América Latina aún no existe consenso sobre la denominación de paradiplomacia y, menos aún, sobre las variables principales que se aplican de *actorness* a gobiernos subestatales.

En la literatura especializada se ha utilizado crecientemente el concepto de gobiernos no centrales (GNC) para identificar tanto a gobiernos locales como regionales; estos son también conocidos como unidades subnacionales o subestatales. Se trata de autoridades que cuentan con jurisdicción propia, al interior de un Estado central (nacional o plurinacional). Si bien el término gobierno subnacional es utilizado mayormente en la literatura latinoamericana, este no es unánime en términos internacionales ya que en otros estudios –de matriz europea, principalmente– se prefiere la

expresión gobierno o entidad subestatal para reflejar la distinción entre Estado y Nación. Sin embargo, el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones en América Latina (Oddone, 2016).

Entre analistas tampoco existe consenso sobre el uso del vocablo paradiplomacia para identificar la acción internacional multidimensional de GNC, porque en algunos países el prefijo *para-* es indicativo de una actividad internacional que puede ser considerada ilícita como, por ejemplo, paramilitar, paraestatal, entre otras posibles. Es por ello que se considera conveniente en este artículo regresar a la interpretación originaria de paradiplomacia de Duchacek, quien entendió el concepto a partir de “entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek, 1990, p. 15), poniendo énfasis en la palabra *para-* ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir, “subsidiaria o accesoria” (Duchacek, 1990, p. 25) respecto a los gobiernos centrales¹. A decir verdad, el prefijo *para-* viene de la preposición griega *παρά*, encontrándose en vocablos griegos o grecolatinos con un significado de “al lado, contra”, lo que

significa que la paradiplomacia podría estar al lado y ser paralela a la diplomacia del gobierno central; o también estar en contra de la misma. Para la acción internacional subnacional contra la diplomacia, mayormente separatista, la academia ha utilizado el vocablo protodiplomacia². Sin embargo, autores como Philipart (1997), han propuesto la protodiplomacia como una forma de paradiplomacia.

Diferentes acciones internacionales, que podrían enmarcarse bajo el concepto de paradiplomacia, han sido llevadas a cabo por gobiernos subnacionales con el objetivo de aumentar sus márgenes de autonomía y maniobra; generando así una serie de modificaciones en las concepciones diplomáticas más tradicionales, legitimando el accionar subestatal, los intereses a favor de la integración surgidos desde los territorios (paradiplomacia transfronteriza) y por dinámicas *bottom up*, así como por dinámicas multinivel y multiactor que buscan mejorar los sistemas de gobernanza.

Como concepto que emergió de la práctica internacional de GNC, el proceso de conceptualización de la paradiplomacia sigue estando abierto. Kuznetsov (2014) ha remarcado la ausencia de marcos exploratorios para

¹ Duchacek (1988) distingue diferentes tipos de paradiplomacia: “la regional, a través de las fronteras entre gobiernos no centrales vecinos; la transregional, que refiere a contactos usualmente institucionalizados entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente, pero cuyos gobiernos centrales si lo son; y la global, que involucra contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con contrapartes subnacionales en otras naciones distantes” (Duchacek, 1988, pp. 12-13).

² Cuando se reconocen en la paradiplomacia ideas y prácticas nacionalistas, mayormente en Estados plurinacionales, a partir de las cuales se busca la independencia de las unidades subnacionales. Su comportamiento intrínseco suele ser más bien conflictivo dados los reclamos de tipo político-institucionales mezclados con factores culturales y de identidad sumamente rígidos.

analizar la naturaleza multidimensional de la paradiplomacia que permitan una mayor comprensión. Sin embargo, a partir de la revisión de los estudios latinoamericanos se proponen cinco abordajes teóricos de la paradiplomacia organizado de la siguiente manera: 1) Desde la perspectiva del actor internacional; 2) desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; 3) desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) desde la perspectiva de la integración regional y 5) desde los enfoques de la gobernanza (Oddone, 2016). En este artículo se persigue visitar la categoría y pertinencia de actor, y su subsecuente elaboración teórica de *actorness*, con el objetivo de comprender si es o no uno de los “marcos teóricos más desarrollados” para estudiar la naturaleza multidimensional de la paradiplomacia -tal como sostuvieran Liu y Song (2020)- y su consecuente aplicación en el contexto latinoamericano.

El reconocimiento de los actores subnacionales como actores internacionales, a través de la paradiplomacia, no ha dado indicios claros acerca de su capacidad de desempeño e impacto en la política mundial. Se hace, por tanto, necesario profundizar en el vínculo entre paradiplomacia y *actorness*, cuestión que hasta el momento ha sido poco relevada en América Latina.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. Tras la introducción, en un primer apartado se analiza la paradiplomacia y el análisis del actor internacional. En seguida, el concepto de *actorness* en los estudios internacionales para luego analizar este concepto en los estudios de paradiplomacia. Por último, se extraen algunas conclusiones.

LA PARADIPLOMACIA Y EL ANÁLISIS DEL ACTOR INTERNACIONAL

García Segura (1993), al analizar la presencia de entidades políticas subestatales en el sistema internacional, parte de la siguiente cuestión: “¿quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional?”, retoma la pregunta: ¿cuáles son los actores del sistema internacional?, que ha sido una constante en la evolución teórica de las relaciones internacionales. Esta cuestión ha sido clave en el debate teórico, especialmente en aquellas corrientes posteriores al transnacionalismo. Asimismo, este planteo realizado por García Segura también se vincula con los debates dentro de la disciplina de las relaciones internacionales que interpelan sobre qué actores importan dentro de la política mundial (Hofferberth, 2018) y donde radica la agencia del actor. “Al reproducir el centrismo estatal arraigado en la ciencia política y la lógica interna/externa de la política interna versus la política exterior, las primeras discusiones abarcaban si la agencia residía exclusivamente dentro (...) o también más allá (...) de los Estados-Nación” (Hofferberth, 2019, p. 129).

Karl Kaiser, considerado uno de los padres del transnacionalismo junto a Robert Keohane y Joseph Nye, indicó que nunca el modelo estatocéntrico había existido en estado puro en la historia y criticó el olvido que especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y la importancia de los actores no estatales (Kaiser, 1969). Por aquellos años, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados *nuevos actores*

internacionales, principalmente a partir de la gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976).

A partir de la *interdependencia compleja* se cuestiona el modelo del Estado-Nación como actor unitario de la *realpolitik*; observándose un incremento en el número y tipo de actores internacionales, una agenda internacional sin jerarquías, o con una jerarquía más difusa, en la *política mundial* de la que emergían múltiples canales de relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales³; y en la que tendía -por un lado- a devaluarse de manera creciente el uso de la fuerza militar y -por el otro- a aumentar la importancia de los factores económicos en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1977).

Junto a la concepción de burocracias públicas de Kaiser y el reconocimiento de canales transgubernamentales de Keohane y Nye, se introdujeron líneas de análisis sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales -en gran parte- se comenzarían los estudios sobre la acción internacional de GNC. Es de mencionar que estos autores no abordaron esta última cuestión, pero contribuyeron

con sus estudios a una apertura de esta nueva perspectiva en el campo disciplinar.

Con el correr de los años se fue registrando una tendencia significativa a priorizar los aspectos políticos más que los jurídicos-formales para que un actor sea considerado de relevancia internacional. Paquin resalta que solo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales de un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales (Paquin, 2004). En materia de atributos se destacan: “a) el grado de autonomía, b) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan” (Russell, 2010, p. 84); todos ellos elementos fundamentales para crear una legitimidad funcional del desempeño internacional subnacional. Algunos autores comenzaron a referir una política internacional subnacional (Maira, 2010).

Bajo una lógica funcional, la valorización del actor internacional se da a partir de la “habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores” (García Segura, 1993, p. 18), habilidad que es considerada como una característica de *actorness*. La autora enfatiza que Keohane y

³ “Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades” (Keohane y Nye, 1988, p. 41).

Nye insistieron “en la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores” (García Segura, 1993, p. 16).

Si en los enfoques más tradicionales la categoría de actor se define a partir de un criterio jurídico-formal basado en la soberanía estatal; en los enfoques posteriores al transnacionalismo -que ponen su acento en la interdependencia como elemento dinámico de transformación en el sistema internacional- el acento estará puesto es la *autonomía* que sucede -en cierta manera- a la soberanía como una categoría de análisis y se valora *la habilidad o capacidad* de las entidades subnacionales para provocar consecuencias en la política mundial (Luna Pont, 2010; Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2019). Las capacidades de actor son la base de su poder de agencia, lo que permite desarrollar un perfil específico de internacionalización entre GNC, consolidar trayectorias de relacionamiento y así realizar aportes a la gobernanza del sistema internacional que podrían, incluso, llegar a modificar la estructura del sistema en el largo plazo. Como reafirmara Hocking (1999) la idea que la participación de las autoridades subestatales en las relaciones internacionales fue excepcional y episódica ha desaparecido. Cohn y Smith (1996) han descripto esta evolución desde una fase política *ad hoc* y experimental, aunque de carácter incremental, hacia una fase de emergente globalismo pasando por una fase de *rational policy* y otra fase de política estratégica.

EL CONCEPTO DE ACTORNESS EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES

En general, en la literatura de relaciones internacionales, los debates en torno de actores internacionales se han concentrado en los criterios de definición y en la limitación o extensión del número y tipo de unidades cuya presencia y acción es considerada como relevante en la política internacional. Estas aproximaciones poco dicen acerca del papel y estatus de los actores en la arena internacional, su relevancia o el impacto de su accionar, vale decir, de su capacidad de desempeño internacional o *actorness*.

Recientemente, se ha comenzado a incorporar, en forma parcial, limitada y no sistemática, la perspectiva de *actorness* internacional en los estudios de paradiplomacia. En virtud de ello se hace necesario, y es el objetivo de esta sección, abordar los usos y alternativas analíticas que ofrece como perspectiva de estudio, por lo que se indagará en la evolución del concepto y sus alcances.

Algunas advertencias se hacen necesarias: *Actorness* es una categoría formulada y utilizada a partir de la década del 70 para estudiar principalmente la experiencia de la otrora Comunidad Económica Europea (CEE) y de las Naciones Unidas (ONU), dando lugar a innumerables estudios empíricos de caso que dificultan la tarea de abordar sistemáticamente el concepto. Existe una importante dispersión de la producción sobre el concepto que no ha llegado aún a construir una teoría general. Por otra parte, proliferan estudios que proponen modelos analíticos cerrados, parámetros, variables y un sinnúmero de indicadores que en algunos casos dificultan su aplicabilidad. En los

40 años de trayectoria este concepto ha evolucionado no solo en sus connotaciones sino también en las posibilidades de uso analítico para abordar el desempeño de otros actores internacionales y la realización de estudios comparativos⁴.

Existe consenso en la literatura especializada en reconocer la obra de Cosgrove y Twitchett *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, publicada en 1970, como el primer antecedente de uso de la categoría *actorness*. En un contexto internacional cambiante, en el cual el Estado-Nación continuaba como actor predominante pero no único, la introducción de este concepto buscó responder la pregunta acerca de si los actores emergentes podían ser considerados como tales y bajo qué condiciones comprender su desempeño.

Cosgrove y Twitchett (1970) sostienen que la capacidad de una organización internacional para actuar en la escena global depende de tres factores: 1) el grado de poder de decisión autónomo que se origina en las instituciones centrales del actor; 2) la medida en que tiene impacto en las relaciones interestatales (y, por lo tanto, en el sistema internacional); y 3) su importancia en la formulación de políticas exteriores de los Estados miembros (en clara alusión a la CEE), vale decir, la significación atribuida por sus miembros (Cosgrove y Twitchett, 1970, p. 12). El foco central está

colocado en la constitución interna del actor. Al observar su autonomía, instituciones e impacto en los Estados miembros, la aplicabilidad para otro tipo de actores internacionales no quedaba debidamente expuesta.

El estudio de Gunnar Sjöstedt (1977), titulado *The External Role of the European Community*, es ampliamente reconocido como el primer texto que se propone “construir un modelo para evaluar en qué medida la CEE debía ser considerada como un verdadero actor en el sistema internacional” (Sjöstedt, 1977, p. 6). El concepto que ocupa un lugar central en su trabajo es el de capacidad de actor, abordado como una medida de la capacidad autónoma de la unidad para comportarse *activa y deliberadamente* en relación con otros actores del sistema internacional.

Sjöstedt identificó tres condiciones que hacen a la competencia de los actores: a) la capacidad de articular intereses y movilizar recursos hacia objetivos comunes; b) capacidad de toma de decisiones, bajo cualquier tipo de circunstancias, aún bajo condiciones urgentes; y c) la existencia de una red de agentes de implementación para llevar a cabo la voluntad del actor. A ello se agregan la autonomía, definida por el grado de delimitación respecto del entorno externo, así como el grado de cohesión interna alcanzado. En esta aproximación, la capacidad de actor incluye principalmente características estructurales internas, si bien

⁴ Para trabajar este recorrido han sido útiles los escasos “estados del arte” realizados hasta la fecha, entre los que se destacan: Mark Rhinard y Gunnar Sjöstedt (2019); Edith Drieskens (2017) y Ronja Scheler (2014).

Sjöstedt incorpora al análisis el comportamiento del actor, que traduce dicha capacidad en la práctica. Sin embargo, advierte el autor, contar con capacidad no necesariamente se traduce en destreza externa (Sjöstedt, 1977).

Entre las observaciones realizadas a esta aproximación se destaca que no logra abordar la interacción de factores internos y externos que dan forma a la posición internacional de los actores ya que no incorpora parámetros de las relaciones de la CEE con su medio exterior dentro de su marco teórico. El eje analítico tendió a concentrarse en los rasgos y características habilitantes del actor más que en una generalización de lo que el actor es capaz de hacer externamente, con qué efectos y consecuencias.

Hacia fines de la década del 90 *actorness* se convirtió en el foco central de numerosas investigaciones. Algunos estudios se apartaron del nivel de análisis macro, para comenzar a trabajar sobre desempeños específicos por áreas de políticas o geográficas. Más tarde llegará el turno de aplicar el concepto de *actorness* a otro tipo de actores internacionales, como se verá más adelante.

La primera contribución que toma fundamentalmente en consideración la dimensión externa de *actorness* es el trabajo de Allen y Smith (1990) sobre la presencia en la arena internacional y la actividad de la CEE en di-

ferentes áreas de la agenda internacional⁵. Según los autores esta implica “credenciales y legitimidad, la capacidad de actuar y movilizar recursos, el lugar que ocupa en las percepciones y expectativas de los formuladores de políticas” (Allen y Smith, 1990, p. 21). El concepto se mueve a lo largo de dos líneas: la entidad internacional puede tener una presencia que puede ser tangible o intangible, así como positiva o negativa⁶. Se ha señalado que una virtud de este concepto es separar la idea de presencia de la noción de estatalidad, pudiendo ser aplicada a los actores no estatales. Los autores concluyen que la mera presencia puede generar impactos en terceros e influir en sus acciones y expectativas, si bien reconocen que “la presencia no hace suposiciones sobre *actorness*” (Allen y Smith, 1990, p. 22). Delimitan así explícitamente los dos conceptos, sin avanzar en la relación entre ambos.

Una línea de indagación que apunta de manera más explícita a la relación entre características internas del actor y su influencia externa es la propuesta de Christopher Hill (1993), quien analiza el desempeño en política internacional de acuerdo con la capacidad de cumplir con las expectativas externas. Parte de una concepción de *actorness* basada en tres factores: la capacidad para acordar, los recursos y los instrumentos a disposición (Hill, 1993, p. 315). Se destaca en su aproximación

⁵ Asimismo, dependiendo de la traducción al español de los elementos que constituyen la definición de presencia, el término credenciales ha sido también entendido como poder interpretando que “estar calificado para...” es “tener poder para...”.

⁶ Cuando esas dos cualidades se combinan, la presencia internacional puede tomar forma de un iniciador (positivo-tangible), una barrera (negativo-tangible), un moldeador (positivo-intangible) o un filtro (negativo-intangible).

la identificación de lo que denomina brecha capacidad-expectativas a partir de la cual se evalúan los desempeños.

Es el estudio ampliamente difundido de Jupille y Caporaso (1998), donde se presenta un marco analítico integral basado en una combinación de factores internos y externos, así como en su interacción. Los autores identifican cuatro elementos esenciales de *actorness*: el reconocimiento, la autoridad, la autonomía y la cohesión. El reconocimiento es un factor centrado explícitamente en la dimensión externa, concebido como la aceptación externa de la competencia del actor, pudiendo ser de *jure* o de facto y es condición necesaria para la acción internacional. La autoridad se refiere a la competencia jurídica en los campos de política respectivos. Según esta definición, se puede esperar que *actorness* de UE varíe a través de diferentes temas. El tercer parámetro, la autonomía, es alcanzado a través de una combinación de distinción (*distinctiveness*) institucional y un cierto grado de independencia. El último requisito es la cohesión, cierto nivel de acuerdo interno, que Jupille y Caporaso (1998) consideran la característica que distingue *actorness* de presencia internacional en el sentido de Allen y Smith (1990).

Un paso más fue dado por Bretherton y Vogler (1999), quienes explícitamente basaron su trabajo en supuestos del constructivismo social. De acuerdo con este marco teórico, no se trata de seleccionar o diversificar a los actores sino de comprender su capacidad de agencia. Los autores sostienen que este enfoque es particularmente útil ya que “conceptualiza la política global en términos de procesos de interacción social en los que los actores se

comprometen. Estos procesos formales o informales estimulan la evolución de la identidad de los actores y proveen los contextos en los cuales la acción es constreñida o habilitada” (Bretherton y Vogler, 2006, p. 19). En consecuencia, señalan que “la capacidad de actuar, o *actorness*, es una función tanto de oportunidades externas, presencia y capacidades internas” (Bretherton y Vogler, 1999, p. 29). La oportunidad es considerada un requisito estructural que restringe o permite *actorness*, ambientes externos cambiantes entran en esta categoría. La definición de la presencia se basa en gran medida en el concepto de Allen y Smith, es abordada como “la habilidad de UE, en virtud de su existencia, para ejercer influencia más allá de sus fronteras” (Bretherton y Vogler, 2006, p. 24). En particular, se apoya tanto en factores internos como externos que están “íntimamente vinculados” (Bretherton y Vogler, 2006).

Estos autores identifican un conjunto de cuatro parámetros que constituyen *actorness* internacional. Primero, el compromiso compartido hacia un conjunto de reglas y principios generales en los que se encuadra la acción. En segundo lugar, procesos de toma de decisiones y prioridades de la política exterior que deben ser legitimadas a nivel nacional. En tercer lugar, la capacidad de identificar prioridades y formular políticas coherentes. Si bien en general esta capacidad no se cuestiona, varía según los sectores. Para poder identificar estas variaciones, los autores usan dos criterios: la consistencia (compatibilidad de las políticas en una determinada área temática y la coherencia (complementariedad de las políticas en todos los sectores). El cuarto parámetro es la dispo-

nibilidad y capacidad de otros instrumentos, como medios diplomáticos, económicos y militares (Scheler, 2014). Se ha señalado como principal aporte analítico de Bretherton y Vogler (2006) el avance significativo respecto de contribuciones anteriores al explicar la interacción entre parámetros internos y externos y combinar factores estructurales y agenciales, aunque, al mismo tiempo, surgieron críticas sobre la complejidad del enfoque, que demanda el tratamiento de una enorme cantidad de parámetros e indicadores⁷.

Sobre la base del reconocimiento de las limitaciones analíticas señaladas, Scheler (2014) propone una definición alternativa de *actor-ness*, entendida como la actitud internacional

de un actor, basada en la autopercepción interna y el reconocimiento externo. Considera el concepto como una construcción intersubjetiva que puede ser aplicado al desempeño de cualquier entidad, sea estatal, no estatal o cuasiestatal, en la medida que son portadoras de una autoimagen en los asuntos internacionales, que puede ser o no reconocida por otros actores en el sistema global” (Scheler, 2014, p. 15). En el cuadro 1, se propone una síntesis de las características de *actor-ness* señaladas por los principales autores analizados.

Desde la perspectiva de Scheler (2004), la autopercepción como actor requiere una expresión decisiva de la autoimagen como jugador relevante en el campo de política respectivo

Cuadro 1
Características de *actor-ness*

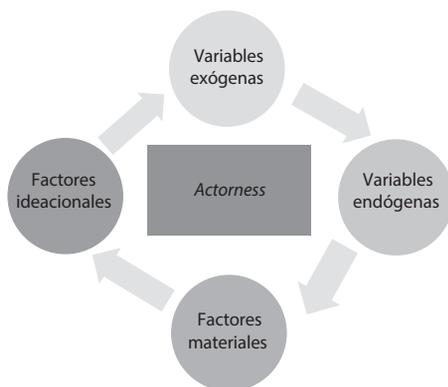
Dimensión	Característica	Indicadores	Autores principales
Interna	Autopercepción	<i>Credentials</i> , calificaciones	Allen y Smith, 1990; Scheler, 2014.
	Cohesión	Coherencia de valores, de preferencias, de procedimientos y de políticas, en las reglas de juego y de <i>outputs</i>	Sjöstedt, 1977; Jupille y Caporaso, 1998; Bretherton y Vogler, 2006; Thomas, 2010.
	Capacidades	Disponibilidad de instrumentos y capacidad de uso; mecanismos, recursos desplegados, estrategias	Sjöstedt, 1977; Hill, 1996.
	Consistencia	Compromiso con la posición acordada y su implementación	Sjöstedt, 1977; Thomas, 2010.
	Autonomía	Autoridad de <i>jure</i> y de facto; circunstancias políticas	Jupille y Caporaso, 1998; Bretherton y Vogler, 2006.
Externa	Reconocimiento Oportunidad Presencia	Percepciones internacionales; circunstancias políticas	

Fuente: Elaboración propia con base en Rhinard y Sjöstedt (2019) y Scheler (2014).

⁷ Su aplicación requiere poner en funcionamiento no menos de siete parámetros diferentes: oportunidad, presencia, capacidad; como componentes de la capacidad: valores compartidos, legitimación doméstica, habilidad para identificar prioridades y formular políticas (consistencia y coherencia), disponibilidad y uso de instrumentos de política.

(Scheler, 2014). La autopercepción se traduce en forma de documentos y declaraciones oficiales y debe también reflejarse en una acción política manifiesta (curso de acción). Evaluar si el actor cumple con los estándares autoestablecidos, es decir, el grado de implementación de objetivos y concepciones oficiales, constituye un parámetro de *actorness* internacional. La segunda dimensión del concepto es externa, se refiere a la identificación y reconocimiento de la entidad como actor por parte de terceros. Ingresan de esta manera al análisis percepciones, expectativas externas y la interacción con otros actores (véase Diagrama 1). Debe repararse que cada papel asumido o atribuido a un actor es el resultado del balance o la tensión entre intereses y actores diversos modificándose en función de cada área temática internacional (Cremona, 2004). En este sentido, la capacidad de *actorness* cambia en función de cada área temática internacional específica.

Diagrama 1
Variables y factores intervinientes en la definición de *actorness*



Fuente: Elaboración propia.

La literatura más difundida sobre *actorness* muestra cierta debilidad a la hora de analizar la influencia de los actores internacionales, a menudo asumida más que demostrada. En general, se identifica un conjunto de variables para medir la capacidad de actuación, se ofrece evidencia para evaluar los grados de *actorness* en áreas particulares y luego se presentan los resultados derivados. Vale decir que *actorness* queda equiparada implícitamente a la influencia internacional del actor. Los resultados de *actorness* tienden a no ser teorizados y cuando el análisis los incluye, suelen ser enfocados en casos y definiciones particulares de influencia: puede significar establecer la agenda en un tema determinado, dar forma a una sección de un tratado; lograr que los objetivos del actor sean incorporados en un acuerdo, etc. Como abordaje se acerca más a la identificación de los efectos de la acción que a su efectividad. Tampoco ofrece herramientas para analizar la relación entre potencial e impacto, ni permite abordar mediciones a lo largo del tiempo (Rhinard y Sjöstedt, 2019). En cierta medida, esta tendencia ha impactado relativamente en la aplicación del concepto a la paradiplomacia como se hará mención a continuación. Tal vez aproximaciones como la de Ginsberg (2001, p. 2) ofrecen mayores matices al distinguir entre *outputs*, *outcomes* e impacto. Los *outputs* devienen *outcomes* cuando tienen impacto político externo: la habilidad de afectar lo que otros hacen. El rango de impacto puede variar desde tener una presencia hasta ser significativo (producir cambio material), generar cambios de comportamiento de terceras partes, alterar el ambiente externo, sea en forma directa o indirecta, etc. Gran parte de la literatura más

reciente sobre *actorness* de organizaciones internacionales tiende a definir el impacto en términos de cambios de comportamiento⁸.

Existe consenso en reconocer que los trabajos de Conceição-Heldt y Meunier en un número especial de *Journal of Common Market Studies* del 2014 y aquel de Niemann y Bretherton en la revista *International Relations* de 2013, reorientaron el debate sobre *actorness* hacia *effectiveness* (efectividad) del actor⁹. En estos trabajos, *effectiveness* es definida en un sentido acotado en términos de consecución de objetivos: el actor es efectivo en la medida en que alcanza sus objetivos declarados o implícitos en situaciones/temáticas específicas. Mientras que *actorness* se ocupa más de la dimensión interna, por ejemplo, en UE la habilidad para actuar (*inputs*); la efectividad implica más bien una dimensión externa (*outputs*) caracterizada a partir de preguntas como: ¿la acción de UE tiene un impacto en resultados concretos? A través de esta última, la capacidad de actuar (*actorness*) se traduce en acciones concretas dirigidas hacia el exterior. La efectividad, por lo tanto, se basa en *actorness*: debe existir una cierta capacidad para comportarse de manera activa y deliberada a fin de permitir actuar con efectividad. Si la actitud de actor se traduce en efectividad depende de la estructura de oportunidad, del contexto externo de eventos e ideas que permite o limita la acción, de la constelación general

de actores y sus objetivos, si se ha ideado una estrategia que tome en cuenta el entorno, entre otros (Groen y Niemann, 2013, p. 5). Como línea de trabajo en desarrollo, ha dado lugar a dos aproximaciones: quienes entienden que el estudio de la efectividad del desempeño de los actores constituye una alternativa al enfoque de *actorness* -por ejemplo, al rechazar el supuesto que esta sea equiparable a influencia y/o efectividad (Jupille y Caporaso, 1998; Thomas, 2010; Groen y Niemann, 2013)-, y quienes trabajan sobre la complementariedad de ambos enfoques (Wunderlich, 2008).

Más recientemente se ha colocado mayor atención a los aspectos conductuales de *actorness*. Se destaca el estudio de Rhinard y Sjöstedt (2019), quienes introducen el concepto de *performance*, definido como los tipos y la calidad de las transacciones que tienen el potencial de dar forma a los destinatarios del entorno externo (Rhinard y Sjöstedt, 2019). Esta aproximación contempla tanto la acción como la *intención* de la acción, lo cual remite también a la consideración de las estrategias de influencia, etc. Entre los elementos centrales que conforman *performance* los autores identifican: las condiciones generales que sirven como facilitadores de desempeño de un rol internacional y las condiciones específicas que ofrecen los recursos y capacidades movilizadas. Partiendo de la importancia del contexto, teorizan la forma en que el *feedback*

⁸ Se abre aquí la cuestión acerca de la denominada “pseudo” significancia y significancia real de la acción, o, dicho de otro modo, entre la significancia externa del actor y su impacto real.

⁹ Cabe destacar que existen analistas que interpretan la capacidad de producir impacto como sinónimo de *effectiveness*.

entre transacciones externas (*performance*), efectos (impacto) y las condiciones internas habilitantes (cohesión, por ejemplo) dan forma no solo al papel global del actor sino también a su carácter interno (véase diagrama 2).

Una ventaja de esta aproximación a *performance* es que reconoce que los actores pueden participar en una amplia variedad de actividades, pero en diferentes grados, maneras y con cualidades habilitadoras distintas. Ello facilita su utilidad para la realización de estudios comparados tanto en términos de desempeño de los diversos tipos de actores (estatales-no estatales), con distintos tipos de presencia y dilemas de inserción internacional, como así también de horizontes temporales de la acción política (corto, mediano, largo plazo).

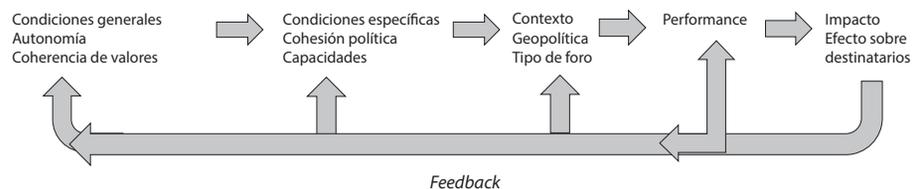
EL CONCEPTO DE ACTORNESS EN LA PARADIPLOMACIA

Como surge de la sección anterior, el hecho que la literatura sobre *actorness* se haya concentrado en particular en el estudio del desempeño de UE y algunas organizaciones internacionales, sobre todo de ONU, constituye un de-

safío a la hora de utilizar dicha categoría para abordar otro tipo de actores internacionales. Tratándose de unidades subnacionales/subestatales, centro de este trabajo, se hace necesario retomar sus características distintivas a la hora de ponderar su *actorness*; particularmente, su condición de actores mixtos.

Las unidades subnacionales han sido estudiadas como actores internacionales mixtos (Hocking, 1996). En especial en los Estados federados, GNC constituyen *politie* genuinas, siendo más que una división administrativa del gobierno central y disponiendo de una serie de atributos (territorio, capacidad normativa, sistema de partidos, identidad colectiva, instrumentos económicos, etc.) que, al decir de Sánchez (2015), es muy parecida o cercana a la de los Estados soberanos. Dependiendo de las características propias de cada Estado central, GNC pueden adoptar y adaptar estrategias internacionales con mayor libertad que los países, así como seleccionar en qué ámbitos internacionales quieren estar presentes para priorizar las agendas que les despiertan mayor interés, o como colaborar con acciones, combinar instrumentos y crear alianzas con otros espacios gubernamentales o actores no guber-

Diagrama 2
Capacidad de actor de acuerdo con Rhinard y Sjöstedt (2019)



Fuente: Rhinard y Sjöstedt (2019).

namentales de forma continua o discontinua (Sánchez, 2015). Esta interpretación se vincula directamente con las definiciones primigenias de paradiplomacia, ya sea a partir de las entradas directas e indirectas (Duchacek, 1990) o “a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover (...) cualquier (...) dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (Cornago, 2001, p. 56). La capacidad de escoger el ingreso en las relaciones internacionales, o la salida, es una diferencia fundamental con los Estados centrales que tienen acciones de carácter permanente o continuo como, por ejemplo, la protección consular.

Con base en la distinción de Rosenau (1988) entre actores *sovereignty-bound* y *sovereignty-free*, se trataría de actores híbridos, parcialmente libres de algunos rasgos propios de la soberanía y de sus diversas implicaciones (Llorens y Sánchez, 2019). La capacidad de combinar estrategias, alianzas e instrumentos de uno u otro de los dos mundos de la política mundial -el estatocéntrico del Estado nacional y el policéntrico de los actores no estatales- les provee un carácter único (Rosenau, 1990). Esta capacidad -desde algunas perspectivas críticas- ha llevado al desarrollo de enfoques vinculados a la perforación de la soberanía; en los que GNC fueron considerados, junto a la oposición, los grupos de intereses privados, los ambientalistas y los inmigrantes como los principales perforadores de la soberanía estatal “central” como se ha observado en Oddone y Luna Pont (2019).

Una revisión de la forma en que ha sido abordada la paradiplomacia no brinda nece-

sariamente elementos para evaluar su *actorness* internacional. Se han identificado en trabajos anteriores cinco aproximaciones principales al análisis de la paradiplomacia: 1) desde la perspectiva del actor internacional, como hemos señalado en otra sección de este trabajo, más centrados en su emergencia y reconocimiento como tales, que en la ponderación de su *actorness*; 2) desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones, más concentrados en diferenciar lo que es propio de la política exterior de los Estados y del accionar internacional subnacional, la interrelación entre ambos, en particular en Estados federales y las relaciones intergubernamentales involucradas; 3) desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) desde la perspectiva de la literatura que aborda el desempeño de estos actores en procesos de integración regional y 5) desde los enfoques de la gobernanza, donde el acento analítico no está colocado en la naturaleza de la paradiplomacia sino esencialmente en la relación global-local (Oddone y Luna Pont, 2019; Oddone, 2016; Luna Pont, 2010).

La perspectiva del actor internacional en el estudio de la paradiplomacia busca explicar la naturaleza de su protagonismo, es decir, cómo actúan GNC en la arena internacional. Esta dimensión incluye, por lo general, el análisis de características y atributos para actuar internacionalmente, el enfoque de las motivaciones y los aspectos organizacionales y administrativos que se observan en las unidades geográfico-políticas de un territorio. Desde la perspectiva de la política exterior, se busca describir las complejidades en el diseño e implementación de una política exterior

central (y en algunos casos nacional) que contempla reflejar los intereses subestatales. Los enfoques burocráticos y organizaciones han jugado en ella un papel fundamental al ayudar a comprender cómo es el juego de intereses internos en el proceso de diseño e implementación de una política exterior. La perspectiva de desarrollo territorial se vincula crecientemente con el enfoque económico de la paradiplomacia que incluye la inserción internacional de GNC dentro de la economía política internacional y su impacto sobre las dinámicas locales (incluyendo las dinámicas urbanas). El estudio de los procesos de integración regional, como oportunidad para canalizar la actividad paradiplomática, ha sido la cuarta perspectiva para abordar esta realidad. Por lo general, este enfoque tuvo mucho desarrollo disciplinar desde principios de la década del 90 hasta la primera quincena del siglo XXI correspondiéndose tanto con una mirada (neo)liberal de la integración regional como con aquella pos(neo)liberal o poshegemónica. Y una quinta perspectiva, muy ligada con la anterior en donde se estudian los aportes de la paradiplomacia a los sistemas sectoriales de gobernanza global en el marco de los procesos de colaboración multinivel y multiactor. Aquellos estudios dentro de la última perspectiva, en general, concentran más la atención en la dinámica interna de redes y asociaciones de ciudades y poderes locales, ventajas y desventajas que ofrecen a la hora de definir estrategias de internacionalización, más que en una ponderación de su *actorness* en términos de incidencia sobre la agenda global.

Sin embargo, es de destacar que -en el marco de los estudios de paradiplomacia-

recientemente se ha acordado que “a final de cuentas la importancia reside en situar la agencia del sujeto de investigación, entendiendo su situación dentro de la complejidad de la estructura internacional. Así pues, existen múltiples escalas para explicar el medio internacional” (Lara, 2019, p. 24). Situar la agencia del actor internacional es comprender su *actorness*. Asimismo, “en la medida en que aceptemos que las escalas son constituidas y reconstituidas en la dualidad agencia-estructura, la partición entre los niveles local, regional, nacional e internacional es simplemente una herramienta heurística” (Del Cerro, 2004, pp. 206-207). En este sentido, el desempeño internacional de GNC, su perfil y trayectoria, contribuye a comprender también parte de la relación agencia-estructura en el sistema internacional.

De acuerdo con Acuto (2013) y Lara (2019) el concepto de paradiplomacia de Duchacek (1986) ya fortalecía los poderes de agencia (capacidad en el sentido de *actorness*) de GNC en el sistema internacional. “Duchacek (1986) revivió la idea de paradiplomacia como una forma de agencia política de las entidades subnacionales. Donde estas perforan la soberanía (Duchacek, Latouche y Stevenson, 1988) de los Estados, priorizando sus intereses particulares a través de conexiones transfronterizas, transregionales y globales” (Acuto, 2013, p. 8). A su vez, el fortalecimiento de los poderes de agencia de GNC se ha visto desafiado por la creciente fragmentación de la agenda global. El desempeño internacional subnacional como expresión de la paradiplomacia es producto de la interacción entre agencia y estructura, la primera como resultado de *actorness* y la segunda

fuertemente interpelada por las modificaciones de la agenda global¹⁰.

La complejidad de la interface doméstica-internacional ha revelado muchas dimensiones para la participación de GNC en la arena global. Las rutas a las que tienen acceso los gobiernos subnacionales para su internacionalización son muy variadas, y al mismo tiempo, pueden desempeñar distintos roles en su camino de internacionalización. Ya sea como *iniciadores* (persiguiendo objetivos políticos locales/regionales fuera del entorno nacional en donde alojar recursos técnicos y financieros para una acción internacional directa para fortalecer su presencia, disminuir asimetrías o modificar una situación que se considera periférica)¹¹; como *mediadores o canales* (a través de los cuales representan los intereses de otros actores como la ciudadanía local, las organizaciones de la sociedad civil o

el empresariado, por ejemplo, en una agenda construida con contenidos temáticos como la de medio ambiente o cambio climático); y también pueden ser *targets* de una acción internacional (Hocking, 1999), muchas veces como beneficiarios de programas de cooperación regionales o globales. Presencia, como resultado de la participación, y consistencia son dimensiones críticas de *actorness*, ya que ambas constituyen una oportunidad para ejercer influencia¹². Analizar la oportunidad es entender el ambiente internacional en el que se tejerán las relaciones internacionales subnacionales, mientras que la capacidad es medida como la disponibilidad de instrumentos políticos, la habilidad para utilizarlos y el efecto de las políticas en la agenda internacional. De esta manera, se podrá evaluar también el impacto y la efectividad de la política internacional subnacional (Maira, 2010)¹³.

¹⁰ En este sentido, tal como menciona Hofferberth, “la agencia, cuando se discute como tal, puede ofrecer otra forma de avanzar hacia un campo posparadigmático, consciente de sí mismo y teóricamente reflexivo encargado de nada menos que enfrentarse a las interacciones más complejas y complicadas, (...) conocidas y circunscritas como política mundial” (Hofferberth, 2019, p. 142).

¹¹ El camino de iniciador incluye aquella situación en la que las autoridades subestatales perciben que sus intereses no cuentan con una buena representación en términos nacionales y buscan ejecutar diferentes acciones de *lobby* construir coaliciones y/o redes (en términos nacionales o regionales) para la representación de sus intereses y el reconocimiento de sus particularidades, por ejemplo, geográficas o en términos de acceso a recursos. Esto es especialmente evidente en la paradiplomacia transfronteriza. Recientemente, Juste (2017) ha desarrollado la condición de doble periferia entre unidades subnacionales para comprender la presencia internacional y la actividad paradiplomática de zonas asimétricas y rezagadas de los centros de poder nacionales y globales.

¹² La participación se ve, asimismo, determinada por una serie de factores como la localización geográfica, el sistema de gobierno del país, la disponibilidad de recursos económicos, la formación y características de las burocracias, el ambiente político regional, entre otros aspectos (Hocking, 1999).

¹³ Manuel Durán (2011) propuso cuatro dimensiones al hablar de *actorness* aplicada a un caso de paradiplomacia transfronteriza: autoridad, presencia, autonomía y oportunidad. Con autoridad se hace referencia a la competencia legal para establecer vínculos internacionales. Por presencia se hace mención al reconocimiento externo (otros actores del sistema) y a la autopercepción como actor internacional. Por autonomía se identifica la habilidad para proponer

Las capacidades de las unidades subnacionales -en algunos casos- pueden ser limitadas en términos de gestión, pero su coherencia en la representación de preferencias ciudadanas (*responsiveness*) cobra valor al conseguir a través de su desempeño internacional apoyar procesos de reforma política internos, comportándose como un canal de diálogo. Estos procesos políticos de carácter interméstico¹⁴, al mismo tiempo, han tendido a modificar la calidad democrática en algunos países puesto que ya no basta cumplir con su dimensión procedimental, sino que es necesario cumplir con las otras dos dimensiones que han cobrado más fuerza desde los procesos de democratización en América Latina: la dimensión de contenido (*responsiveness*) y la dimensión de resultado (*accountability*). La consolidación democrática de la región ha tendido a fortalecer dinámicas descentralizadoras estimulando la autopercepción de los actores locales y regionales como las unidades más cercanas a la ciudadanía y hábiles *canales* para la representación de sus intereses en escalas superiores a la política doméstica, ya sea en el contexto regional o internacional,

fenómeno que -a su vez- se ha visto respaldado a partir del crecimiento exponencial de redes de ciudades o gobiernos municipales y, en menor medida, de gobiernos intermedios. En algunos casos, dichas redes han logrado ofrecer un escenario bastante propicio para la proyección de intereses individuales que han logrado mantenerse relativamente estables.

La secuencia de estrategias desarrolladas por GNC es fundamental para evaluar su capacidad, presencia, *performance* y continuidad en los espacios de internacionalización, por ejemplo, en términos de participación y acción en red. La continuidad se ve reflejada en el desarrollo de estructuras y procedimientos, a nivel local (por ejemplo, con la creación de áreas de relaciones internacionales o de cooperación internacional, etc.); a escala nacional (por ejemplo, a partir del reconocimiento de las cancillerías y la creación de áreas/espacios de diálogo y articulación), como en el plano internacional (por ejemplo, a partir del reconocimiento internacional expresado en su representación dentro de la ONU o en sistemas regionales de gobernanza como el Comité de

y desarrollar una estructura institucional acorde con el fin perseguido y, por oportunidad, se refiere a la evaluación del ambiente internacional para desarrollar tal actividad de relacionamiento internacional. Liu y Song (2020, p. 5) identifican una aparente contradicción en las dimensiones de Durán ya que hay una sobreposición entre autoridad y autonomía ya que la autonomía de los gobiernos subnacionales será siempre un resultado de la autorización de las autoridades nacionales. De igual forma, la oportunidad se vincula fuertemente con la presencia internacional de esa autoridad local o regional en el ámbito de las relaciones internacionales. A mayor presencia, se podría decir, mayor oportunidad de actuar dentro de los canales del sistema.

¹⁴ Siguiendo a Manning: “la naturaleza de los asuntos internacionales contemporáneos está marcada por ser simultánea, profunda e inseparablemente internacional cuanto doméstica” (Manning, 1977, p. 309), teniendo importancia en la arena doméstica los resultados de los procesos de descentralización en la región. Petráš (1998) ha resaltado que ante el surgimiento del concepto interméstico se profundizaron las categorías híbridas de análisis y conceptualización, impactando sobre la interpretación del desempeño de actores-agentes, estructuras, fenómenos y procesos.

las Regiones) a través de los cuales canalizar demandas, propuestas y estrategias políticas. Dicho reconocimiento internacional ha afectado también la autopercepción y expectativas de GNC como meros implementadores de políticas definidas en otras escalas hacia una autoimagen de partícipes en la gobernanza global. Las modificaciones sucedidas en la articulación de redes de ciudades globales que se sintetizó en la conformación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (GCLU) es prueba de ello. En trabajos anteriores, Luna Pont (2019) ofrece un recorrido histórico sobre el desarrollo del municipalismo internacional y las transformaciones que el movimiento ha sufrido durante los años hasta la conformación de una red global. GCLU ha contribuido en la articulación de las aspiraciones comunes de gobiernos locales del mundo en torno de Naciones Unidas bajo el objetivo institucional de mejorar su presencia y también en términos normativos a partir de la demanda de un marco internacional sobre el autogobierno y descentralización legitimados internacionalmente y de tener incidencia en la conformación de la agenda global que cada vez tiene mayores impactos a nivel local (Salomón y Sánchez, 2008; Luna Pont, 2019). A modo de ejemplo, de los cambios en el diálogo gobiernos locales-ONU resulta interesante analizar el papel de GNC en la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la planificación territorial para su localización, así como las contribuciones que estos brindan en los informes locales y nacionales, y en la construcción de agendas medioambientales (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2014).

Si el concepto de *actorness* es entendido como la capacidad de comportarse de manera

activa y deliberada -esfuerzo consciente y voluntario- en relación con otros actores en el ámbito internacional y de producir impacto, es necesario tener en cuenta los condicionamientos que pueden producir ciertos rasgos distintivos de la paradiplomacia:

- a. no busca necesariamente representar amplios intereses, ni una cobertura completa de temas y problemas, estando orientada -generalmente- hacia la baja política (lo que puede presentar dificultades de *autopercepción y presencia*);
- b. intenta reunir interlocutores independientes en torno de programas y temas específicos (lo que puede presentar dificultades de *cohesión y consistencia*);
- c. presenta una dinámica interna conflictiva en torno a la definición del interés común y de cómo perseguirlo de forma coherente y unificada (lo que puede presentar dificultades de *cohesión, consistencia y oportunidad*);
- d. está sujeta a condicionamientos estructurales asociados a su tamaño y posición central o periférica al interior del Estado, como así también de la inserción central o periférica de este en el escenario internacional (lo que puede presentar dificultades de *autopercepción, capacidades, presencia y cohesión*);
- e. está sujeta a fuertes condicionamientos institucionales como la necesidad de contar con legitimidad política, competencias establecidas, estructuras profesionalizadas y financiamiento para operar internacionalmente, lo que ha dado lugar a una enorme heterogeneidad de experiencias (lo que puede presentar dificultades de *cohesión, capacidades y consistencia*);

- f. se puede ver afectada por la competencia entre los distintos niveles de gobierno ya que las relaciones intergubernamentales condicionan su alcance y efectividad (lo que puede presentar dificultades de *auto-percepción, autonomía y capacidades*);
- g. depende de fuertes liderazgos locales o de la iniciativa de personas clave en contextos de baja institucionalización de las relaciones, que incide sobre su continuidad (lo que puede presentar dificultades de *consistencia, reconocimiento, oportunidad y presencia*);
- h. busca comprometer actores privados y de la sociedad civil con distintos niveles de éxito (lo que puede presentar dificultades de *cohesión y consistencia*);
- i. necesita mostrar resultados de manera constante como mecanismo legitimador ante la sociedad (lo que puede presentar dificultades de *autopercepción, cohesión, capacidades, consistencia y reconocimiento*).

De lo anterior se desprende que, en términos de *actorness*, los GNC enfrentan una serie de desafíos al desarrollar la actividad paradiplomática en todas las variables e indicadores de *actorness* identificados en la sección anterior: en materia de autopercepción y reconocimiento, de capacidades, cohesión, consistencia, oportunidad y presencia. Por otra parte, la creciente ampliación de las escalas de actuación (individual y colectivamente a través de redes) amplía las demandas de coordinación y compromete la disponibilidad de recursos materiales e institucionales necesarios para producir impacto y ser efectivos en su accionar internacional. Queda pendiente, particularmente en América Latina, un análisis sistemático y comparativo

de las diversas experiencias que se nutra de esta perspectiva de análisis, que fortalezca los procesos de aprendizaje y consolide las capacidades de agencia del actor subnacional, al mismo tiempo que recre nuevas oportunidades políticas para la paradiplomacia (presencia).

CONCLUSIONES

Como fuera mencionado, Kuznetsov (2014) enfatiza la ausencia de marcos exploratorios para analizar la naturaleza multidimensional de la paradiplomacia. Esta tarea resulta todavía un capítulo abierto. De acuerdo con el ejercicio desarrollado en este artículo, resulta difícil afirmar -como lo hacen Liu y Song (2020)- que el grupo de características síndicadas para *actorness* reúne el consenso relativo entre diferentes investigadores para analizar la multidimensionalidad de la actuación internacional de GNC. El concepto de *actorness*, se ve desafiado a partir de las propias características y limitaciones de la paradiplomacia en cuanto a la representación de intereses, interlocutores, dinámicas, condicionamientos, competencias y resultados.

Los recientes avances en el estudio de la paradiplomacia en América Latina muestran el interés creciente por este objeto de estudio, así como la incorporación de nuevas perspectivas que confluyen en una mejor comprensión y descripción de la acción internacional de GNC. Distintos investigadores encuentran en las crecientes experiencias de internacionalización de GNC en la región, el conocimiento empírico para profundizar sus análisis y, hasta el momento, no se han aplicado de manera generalizada los elementos constitutivos que surgen de la apli-

cación de la categoría *actorness* a otros actores internacionales diferentes del Estado central (nacional o plurinacional).

Las limitaciones señaladas en términos de autopercepción, capacidades, cohesión interna, consistencia, reconocimiento, oportunidad y presencia constituyen un desafío importante para los tomadores de decisión locales y regionales, pero también para los tomadores de decisión nacionales y de otros organismos internacionales en cuanto a la práctica de la paradiplomacia. Estas limitaciones también son obstáculos teóricos para la aplicación del concepto de *actorness* en el ámbito de la paradiplomacia.

No puede dudarse del significativo avance en la internacionalización de GNC, pero su voluntad de actuar no necesariamente se traduce en una capacidad inmediata ya que esta depende tanto de factores endógenos, como exógenos, tanto materiales como ideacionales. Coherencia interna y continuidad de acciones internacionales de las unidades subnacionales parecen ser elementos clave al igual que los temas por ellas defendidos alcancen una cierta sostenibilidad en la agenda internacional. Esto, a su vez, se vincula con una mayor capacidad de influencia política en un contexto internacional que, poco a poco, permite canalizar la capacidad de emprendimiento normativo de GNC (Sánchez, 2015) como contribución a los diferentes sistemas de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy. The Urban Link*. London: Routledge.
- Allen, D. y Smith, M. (1990). Western Europe's presence in the contemporary international arena. *Review of International Studies*, 16(1), 19-37.
- Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (eds.) (2019). *América Latina global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires: UNTREF.
- Bretherton, C. y Vogler, J. (1999). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Bretherton, C. y Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*, 2nd edition. London: Routledge.
- Cohn, T. y Smith, P. (1996). Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies. The British Columbian Quarterly* 110, 25-59.
- Cornago, N. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación, en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 56-78). Madrid: Marcial Pons.
- Cosgrove, C. y Twitchett, K. (eds.) (1970). *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*. New York: Macmillan.
- Cremona, M. (2004). The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity. *Common Market Law Review* 41, 553-573.
- Da Conceição-Heldt, E. and Meunier, S. (2014). Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy* 21(7), 961-979.
- Del Cerro, G. (2004). Ciudades y globalización: un enfoque teórico. *Revista Española de Sociología* 4, 199-218.

- Drieskens, E. (2017). Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness. *Journal of European Public Policy* 24(10), 1534-1546.
- Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations, in Michelmann, H. y Soldatos, P. (eds.), *Federalism in International Relations. The role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press.
- Duchacek, I. (1988). Multicommunal and Bicomunal Politics and their International Relations, in Duchacek, I.; Latouche, D. y Stevenson, G. (eds.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments* (pp.3-28). New York: Greenwood Press.
- Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, London: Westview Press.
- Duchacek, I.; Latouche, D. y Stevenson, G. (eds.). *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Duran, M. (2011). French regions as diplomatic actors: The case of Provence-Alpes-Côte d'Azur. *French Politics* 9(4), 339-363.
- Elgström, O. y Smith, M. (eds.) (2006). *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*. London: Routledge.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología* 41, 13-31.
- Ginsberg, R. (2001). Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Capability-Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies* 37(3), 429-454.
- Groen, L. y Niemann, A. (2013). The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness. *International Relations* 27(3), 308-324.
- Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 31(3), 305-328.
- Hill, C. (1998). Closing the Capabilities-Expectations Gap?, in Peterson, J. y Sjursen, H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (pp. 18-38). London: Routledge.
- Hill, C. y Smith, M. (eds.) (2005). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hocking, B. (1999). Catalytic diplomacy: Beyond "newness" and "decline", in Melissen, J. (ed.) *Innovation in diplomatic practice* (pp.21-42). New York: Macmillan Press.
- Hofferberth, M. (2019). Get your Act(ors) Together! Theorizing Agency in Global Governance. *International Studies Review* 21(1), 127-145.
- Jupille, J. y Caporaso, J. (1998). States, agency and rules: the European Union in global environmental politics, in Rhodes, C. (ed.), *The European Union in the World Community* (pp. 213-229). Boulder: Lynne Rienner.
- Juste, S. (2017). La condición de doble periferia en unidades subestatales. *Interações*, 18(4), 169-184.
- Kalyoncu, P. (2012). *EU "actorness" in International Relations: The Non-Proliferation Policy of the EU in the Southern Mediterranean*. Barcelona: IUEE.
- Kaiser, K. (1969). Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationaler Politik. En Czempiel, E. (Hrsg.) *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL. [Edición en español de 1988.]

- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Lara, R. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalajara: UdG.
- Liu, T. y Song, Y. (2020). Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review. *SAGE Open* 10(1), 1-14.
- Llorens, C. y Sánchez, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo, en Bermeo, F. (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. Quito: Flacso y Congope, 105-146.
- Luna Pont, M. (2019). De IULA a CGLU: Municipalismos internacionales, narrativas y momentos, En Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (eds.), *América Latina global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires: UNTREF, 51-92.
- Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales, en Martín López, M. y Oddone, N. (comps.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 49-82). Granada: UIM, AECID, SEGIB e INAP.
- Maira, L. (ed.). (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs* 55(2), 306-324.
- Mansbach, R.; Ferguson, Y. y Lampert, D. (1976). *The web of world politics. Non-state actors in the global system*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Niemann, A. y Bretherton, C. (2013). EU external policy at the crossroads: the challenge of actorness and effectiveness. *International Relations* 27(3), 261-275.
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales* 92(2), 1-31.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales* 89(2), 47-81.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (coord.) (2014). *Municipios y cambio climático. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada: UIM-Segib.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Peter Lang.
- Petráš, V. (1998). De lo internacional a lo global. Reconstruyendo los estudios internacionales en los tiempos de post-internacionalización: aportes para el tercer debate. Disponible en línea: http://www.iaecal.usb.ve/documentos/nro_91/petrashv.pdf
- Philipart, E. (1997). Le comité de régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne, en Bourrinet, J. (Dir.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*. Paris: Economica
- Rhinard, M. y Sjöstedt G. (2019). *The EU as a Global Actor: A new conceptualisation four decades after 'actorness*. Stockholm: UI-SE.
- Rosenau, J. (1988). Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of World Politics. *International Political Science Review* 9(4), 327-364.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación comple-

- mentaria, en Maira, L. (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Salomón, M. y Sánchez, J. (2008). The United Nations System and the process of political articulation of local authorities as a global actor. *Brazilian Political Science Review* 2(1), 127-147.
- Sánchez, J. (2015). *Los gobiernos no centrales y sus redes. Análisis de su rol como actores en la gobernanza mundial*. Tesis doctoral. Barcelona: UAB.
- Scheler, R. (2014). The EU as a Global Actor: A Framework for Analysis. *ECPR Graduate Student Conference Innsbruck*, 1-18.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Westmead: Saxon House.
- Thomas, D. (2010). Still Punching below its Weight? Actorness and Effectiveness in EU Foreign Policy. *UACES 40th Anniversary Conference*, 1-30.
- Wunderlich, U. (2008). The EU – A Post-Westphalian Actor in a NeoWestphalian World? *UACES Annual Research Conference*, 1-46.