



Estudio de la paradiplomacia en el marco regulatorio de la Unión Europea*

Juan Camilo Mesa Bedoya^a ■ Carlos Hernán González Parías^b

Resumen: Si bien inicialmente la paradiplomacia era un tema marginal al interior de la disciplina de las Relaciones Internacionales, desde las últimas décadas ha cobrado una alta relevancia, al punto de convertirse actualmente en un elemento clave de la escena internacional. La Unión Europea (UE) se presenta como la zona precursora y de mayor dinamismo de la paradiplomacia. Por lo cual, el objetivo que orientó la realización de este documento es caracterizar con un método descriptivo y documental la paradiplomacia en el marco regulatorio del entramado jurídico que compone la Unión Europea. Con este documento se pudo concluir que el Comité de las Regiones es un espacio *sui generis* de participación subnacional en la esfera supranacional.

Palabras clave: Comité de las Regiones; integración; paradiplomacia; relaciones internacionales; Unión Europea

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2019 **Fecha de evaluación:** 11 de julio de 2019

Fecha de aprobación: 14 de agosto de 2019

Cómo citar: González Parías, C. H., & Mesa Bedoya, J. C. (2019). Estudio de la Paradiplomacia en el marco regulatorio de la Unión Europea. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1). pp. 145-158. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4015>

-
- * Este artículo es derivado de la investigación: La paradiplomacia como herramienta de internacionalización de las Ciudades. Vinculada al grupo de investigación en Estudios Internacionales de la Institución Universitaria Esumer.
- a** Internacionalista de la Universidad San Martín y candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina. Docente de tiempo completo de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia.
Correo electrónico: mesabedoya@gmail.com
- b** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Gobierno. Candidato a doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Docente de tiempo completo de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia.
Correo electrónico: carlosheg@gmail.com

Study of Paradiplomacy in the Regulatory Framework of the European Union

Abstract: While paradiplomacy was initially a marginal issue within the discipline of international relations, it has gained considerable relevance in the last decades to the point that it has become a key element in the current international scene. The European Union (EU) is the precursor and most dynamic area of paradiplomacy. Therefore, the objective that guided the preparation of this paper is to characterize paradiplomacy in the regulatory framework of the legal structure that makes up the European Union using a descriptive and documentary method. This article concludes that the Committee of the Regions is a *sui generis* opportunity for subnational participation in the supranational sphere.

Keywords: Committee of the Regions; integration; paradiplomacy; international relations; European Union

Estudo da paradiplomacia no quadro regulatório da União Europeia

Resumo: Embora, inicialmente, a paradiplomacia tivesse sido um tema marginal no interior da disciplina das Relações Internacionais, desde as últimas décadas, tem ganhado alta relevância, até o ponto de se tornar, atualmente, um elemento-chave no cenário internacional. A União Europeia é apresentada como uma zona precursora e de maior dinamismo da paradiplomacia. Por isso, o objetivo que orientou a realização deste documento é caracterizar, com um método descritivo e documental, a paradiplomacia no âmbito regulatório da estrutura jurídica que compõe a União Europeia. Com este estudo, pode-se concluir que o Comitê das Regiões é um espaço *sui generis* de participação subnacional na esfera supranacional.

Palavras-chave: Comitê das Regiões; integração; paradiplomacia; relações internacionais; União Europeia

Introducción

La participación de las ciudades y regiones en el escenario internacional —fenómeno que ha sido definido y conceptualizado como paradiplomacia— es cada vez mayor. Las interacciones entre las ciudades y entre estas, tanto con los actores tradicionales de las relaciones internacionales como también con diferentes actores, comienzan a tener importante relevancia en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII), la paradiplomacia es un campo de investigación relativamente nuevo, pero, como señala (Zeraoui, 2016, p. 15), “se ha hecho presente en las discusiones académicas y en la teoría de las Relaciones Internacionales, desplazando paulatinamente la idea estado-céntrica del sistema internacional” y ha permitido asumir al Estado, no como una caja negra o como un actor monolítico, como era asumido por la tradición de la disciplina, sino como un actor heterogéneo y complejo.

Los actores subnacionales de la Unión Europea se caracterizan por su dinamismo en la esfera internacional y en el contexto integracional. La paradiplomacia de los actores subnacionales europeos, de carácter local y regional, ha generado espacios de representación y participación en el ámbito supranacional. Sin embargo, a pesar de que la gestión internacional de los actores subnacionales europeos es de vieja data y una de las más activas en el mundo, no siempre fue así.

Por lo tanto, el presente artículo realiza la descripción de la paradiplomacia en el marco regulatorio del entramado jurídico que compone la Unión Europea, bajo un enfoque documental, por medio de la consulta y análisis tanto de artículos académicos, como de informes, tratados constitutivos y demás información brindada por organizaciones especializadas en la temática. Se considera que el conocer de forma detallada la experiencia europea en este aspecto, aciertos y desaciertos, puede servir de orientación tanto para ciudades, regiones y demás esquemas de integración que pretendan promocionar y profundizar en el ejercicio de la diplomacia.

En el presente artículo se realiza, en primer lugar, una conceptualización de la paradiplomacia y una caracterización de una de las muestras más fehacientes de su ejercicio como lo son los hermanamientos de ciudades. En segundo lugar, se caracteriza la paradiplomacia en el marco de la Unión Europea partiendo de reconocer a Europa como una de las regiones más dinámicas en hermanamientos; posteriormente, se hace énfasis en el marco jurídico y regulatorio de la paradiplomacia, que se presenta de forma implícita en los Tratados, Decisiones y Actas. Finalmente, se brindan una serie de conclusiones y reflexiones en torno a la temática específica.

1. Sobre la paradiplomacia

Desde la década de 1970, la gestión internacional de los actores subnacionales¹ ha sido denominada como paradiplomacia. Para analizar la paradiplomacia es necesario partir de dos preceptos. El primero es que, antes de su conceptualización y análisis, los actores subnacionales ya realizaban actividades de paradiplomacia. Existe evidencia de acuerdos de cooperación entre ciudades por la vía de los hermanamientos que datan del año 836 d. C. entre las ciudades de Paderborn (Alemania) y Le Mans (Francia), o, por ejemplo, en el caso de las ciudades de Tokio (Japón) y Seattle (Estados Unidos) cuyo hermanamiento data de la década de 1950 (Mesa y González, 2016). También es posible analizar la proyección internacional de Quebec desde el siglo XIX y la acción exterior del primer gobierno vasco durante la Guerra Civil española (1936-1939) (Ugalde, 2006a).

El segundo precepto es que en la actualidad existe un amplio desarrollo conceptual, en el que se destacan trabajos académicos que estudian y analizan el fenómeno de la paradiplomacia desde diferentes enfoques. Chadwick Alger (1977) sostenía que las ciudades tienen un papel relevante en la

1 Por actor subnacional se entiende a las unidades administrativas del Estado que se encuentran por debajo del nivel central; como lo menciona Fronzaglia (2005), son “las unidades institucionales o niveles de poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios, u otros poderes locales” (p. 44).

política mundial dado que son núcleos de creación de tecnología y cultura; son “los nodos de los sistemas internacionales que facilitan la interconexión” (Oddone, 2016, p. 52).

Ivo Duchacek (1984; 1986a; 1986b; 1988; 1990) es considerado el precursor de los estudios sobre la paradiplomacia. A partir del análisis de casos como el de los estados federados canadienses, Duchacek comenzaba a señalar que, en el ámbito internacional, “no solo se escuchaba la voz de los Gobiernos Centrales, sino también la de otros protagonistas como la oposición, las comunidades etnoterritoriales, los grupos de interés, las partes componentes de los Estados (provincias, municipios o sus equivalentes), etc.” (citado en Luna, 2010, p. 55).

Los estudios de Duchacek desde la década de 1980 ya afirmaban que la presencia subnacional en la escena internacional se había convertido en un hecho de la vida cotidiana en un mundo interdependiente y abrieron una línea conceptual bastante amplia, en la que se destacan los aportes realizados por Panayotis Soldatos (1990; 1993), Michael Keating (1999), Noé Cornago (2000) y John Kincaid (2003).

Antes de conceptualizar a la paradiplomacia se debe precisar la existencia de un gran número de definiciones. Sin embargo, en los diferentes conceptos el elemento central es la gestión y actuación internacional de los entes subnacionales en la escena internacional. En este sentido, para Zidane Zeraoui (2016), el término paradiplomacia puede asumirse como un concepto “paraguas” en el que, si bien pueden existir diferentes acepciones, se refiere en general a la política internacional de los actores subnacionales, en sus múltiples expresiones y bajo sus múltiples potenciadores y condicionantes, que está “reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas” (Zeraoui, 2016, p.

16). A modo de complemento, la paradiplomacia puede ser entendida como

la participación de Gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales. (Cornago, 2000, p. 66)

El uso de la paradiplomacia por parte de los actores subnacionales está enfocado hacia el logro de diferentes cuestiones de índole económico, político y cultural. En el aspecto económico se destaca, por ejemplo, la búsqueda de crecimiento “mediante la captación de cooperación internacional descentralizada en sus diferentes modalidades, la atracción de inversión extranjera, la promoción del turismo y la identificación de mercados extranjeros para la colocación de bienes y servicios de producción local” (Mesa y González, 2016, p. 542).

En el ámbito cultural, destacan Schiavon y Velázquez (2008), según los cuales la apuesta de los gobiernos locales está concentrada en el establecimiento de convenios para el de la difusión e intercambio cultural, educativo y artístico.

Por último, el componente político tiene su principal expresión en la firma de convenios, acuerdos y declaraciones de hermanamientos, que buscan “promover los contactos culturales y fomentar los enlaces humanos, sin contradecir o interferir de alguna forma con la política exterior del Estado al que conforman” (Zeraoui, 2011, p. 88); incluso, la paradiplomacia puede servir de medio para complementar a la política exterior. Los hermanamientos son quizás el símbolo más tangible de la institucionalización de la gestión internacional de los actores subnacionales. La figura 1 ilustra los hermanamientos a nivel mundial, divididos por continentes y regiones.



Figura 1. Comparativo de hermanamientos a nivel mundial.
Fuente: elaboración propia a partir de Sister Cities International (2017).

En la actualidad se registran más de 40.000 hermanamientos, algunos más activos que otros, a nivel mundial. Esto se traduce en una compleja red global no institucionalizada, en donde interactúan entre sí actores subnacionales, sin importar la distancia y las diferencias culturales. En esta red horizontal fluyen constantemente experiencias e intercambio de buenas prácticas, información, intereses compartidos, inversiones y recursos de cooperación.

2. Paradiplomacia en el marco de la Unión Europea

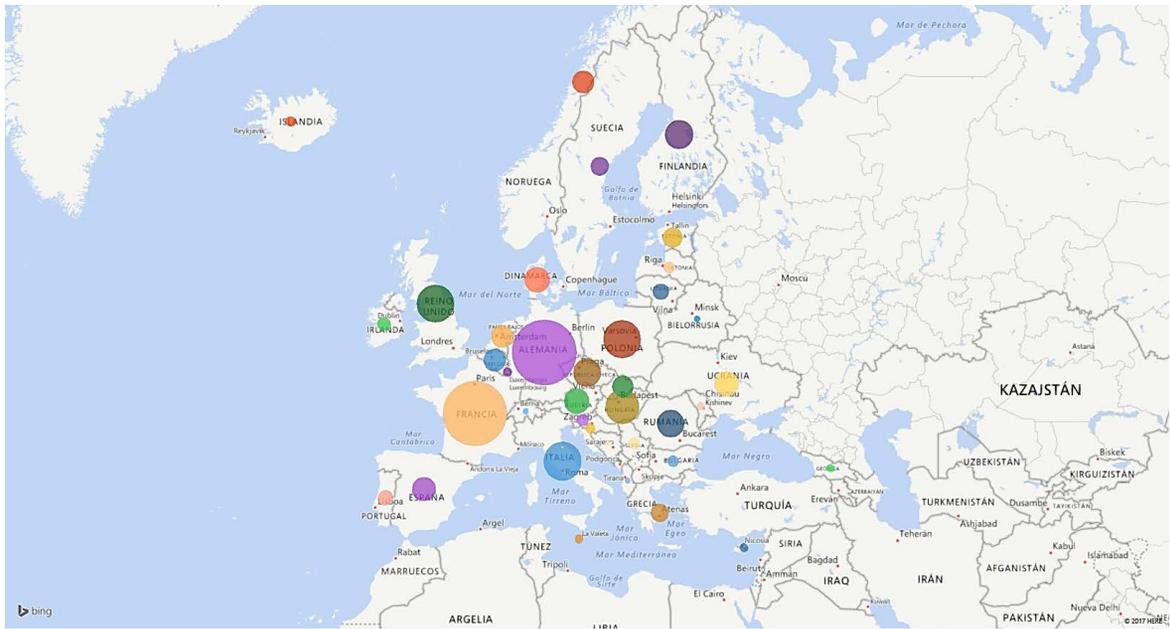
Ahora bien, con base en la figura 1 es posible afirmar que, de lejos, Europa es la región en la que más se ha desarrollado la gestión internacional de los actores subnacionales a través de la firma de hermanamientos. De hecho, cerca del 79 % de los hermanamientos totales vinculan al menos una ciudad europea.

El panorama anterior no es casual. La expansión de los hermanamientos en Europa se da tras la Segunda Guerra Mundial “bajo el impulso de algunos alcaldes convencidos [de] que la amistad entre los ciudadanos europeos era la primera etapa hacia la construcción de un continente estable y

pacífico” (Council of European Municipalities and Region, 2008, p. 7).

La iniciativa tuvo interés primordial en acercar a los alemanes y franceses al generar lazos de interdependencia que contribuyeran a evitar futuras confrontaciones bélicas entre las naciones europeas. Precisamente los Estados que más hermanamientos presentan en la actualidad son esos dos. “Cuando en 1963 Francia y Alemania firmaron un Tratado de Amistad, se contaron más de 120 hermanamientos franco-alemanes. A partir de ese momento los hermanamientos se extendieron rápidamente, para integrar de manera progresiva a todos los países europeos” (Council of European Municipalities and Region, 2008, p. 7).

Es destacable que a partir de 1989 fue creado en el contexto europeo un programa comunitario de fomento de los hermanamientos que contaba con apoyo financiero y estaba destinado a facilitar los movimientos de los ciudadanos de las ciudades hermanadas y la organización de acontecimientos relacionados. A la fecha de elaboración de este artículo, Europa registra cerca de 33.000 hermanamientos, el 36 % de los cuales involucran a ciudades alemanas y francesas, como se observa en la figura 2.



Nota: El tamaño de los círculos es proporcional al número de hermanamientos que tienen las ciudades de los países. Entre más grande sea el círculo, más hermanamientos tienen las ciudades.

Figura 2. Hermanamientos de Europa.

Fuente: elaboración propia a partir de Council of European Municipalities and Region (2008).

Sin embargo, los hermanamientos son solo una de las muchas muestras de la gestión internacional que han desarrollado los actores subnacionales europeos, quienes en la actualidad participan activamente en espacios de concertación de carácter regional en el marco de la Unión Europea.

El contexto y el entramado institucional que supone la Unión Europea constituye una especificidad en la que la gestión internacional de las regiones o paradiplomacia ha encontrado mayor proyección (Aldecoa, 2006). En el entramado de sutilezas jurídicas que componen la estructura sobre la que se cimienta la Unión Europea, las regiones encuentran un “acomodo pleno y una estructura de oportunidad para su desarrollo” (Aldecoa, 2006, p. 54).

Para entender el sustento de la participación de los actores subnacionales en el contexto de la Unión Europea es necesario realizar una suerte de retrospectiva, pues sus orígenes se encuentran en el marco de la Comunidad Económica Europea.

El primer intento de tener una representación de los entes regionales y locales lo constituyó el “Comité consultivo de las instituciones locales y

regionales de los Estados miembros Comunidad Europea” creado el 1° de abril de 1977 en la ciudad de Bruselas. Sin embargo, este comité fracasó debido a que funcionó “con carácter oficioso al no haber podido alcanzar un reconocimiento oficial” (Huici, 2003, p. 42). Las diferencias y desacuerdos entre las diferentes organizaciones representativas de las entidades locales y regionales fue quizás uno de los principales motivos que impidió que este comité lograra un carácter oficial.

Posteriormente, la Comisión Europea promulgó la Decisión 88/487 del 24 de junio de 1988 con el fin de crear el “Consejo consultivo de los entes regionales y locales”:

Artículo 1° y 2°, respectivamente: Se crea un Comité consultivo, adjunto a la Comisión, denominado “Consejo consultivo de los entes regionales y locales” [...]. La Comisión podrá consultar al Consejo consultivo sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias. (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988, s. p.)

Este comité fue creado bajo la consideración de que era necesario que estos entes participaran en mayor medida en la elaboración y aplicación de la política regional de la comunidad. Esta decisión se dio en aplicación de lo señalado por la Comisión en 1987, según lo cual “la Comunidad dispone en la práctica de tres niveles políticos en los que se practica una política regional de desarrollo y de estructuras: el comunitario, el nacional y el regional” (Huici, 2003, p. 42).

Además, ratificó la resolución del Parlamento Europeo del 13 de abril de 1984, que afirmaba la necesidad de que la Comunidad Europea tuviera un interlocutor válido para representar a los entes regionales y locales en el ámbito de la política regional europea. Como afirman Jasone Astola (1995) y Laura Huici (2003), el Parlamento veía conveniente modificar y potenciar el papel del entonces comité consultivo de las instituciones locales y regionales, motivando a que se formalizaran las relaciones con este órgano consultivo.

Para Antonio Hernández (1988), quien fungiera como secretario general de la Federación Española de Municipios y Provincias de la sección española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), la creación de este consejo consultivo fue el producto de largos años de negociaciones entre “la Comisión de las Comunidades

Europeas y los representantes de los entes locales y regionales europeos, agrupados en tres organizaciones distintas: el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)” (s. p.) que agrupaban en ese entonces más de 30.000 corporaciones tanto locales como regionales.

El consejo estuvo conformado por 42 miembros en función de las siguientes consideraciones:

Artículo 3. El Consejo consultivo estará formado por 42 miembros que tengan un mandato electivo, a nivel regional o local; serán nombrados a título personal, la mitad de ellos por sus conocimientos y experiencia específicas en cuestiones relativas a problemas de desarrollo de las regiones y la otra mitad por sus conocimientos y experiencias específicas en cuestiones relativas al desarrollo de los municipios y de los entes existentes a un nivel intermedio entre los municipios y las regiones (départements, kreise, nomos, etc.). Decisión 88/487

A razón de lo anterior, se realizó la distribución del número de miembros por Estado de esta manera: un puesto para Luxemburgo, dos puestos para Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Portugal, cinco puestos para España, y seis puestos para la República Federal de Alemania, Italia, Francia y Reino Unido, tal como se puede ver en la figura 3.

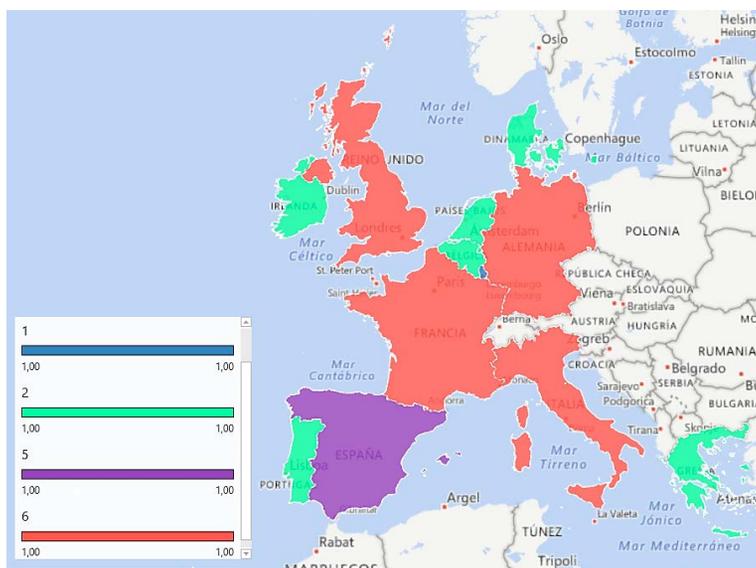


Figura 3. Miembros del Consejo consultivo de los entes regionales y locales.

Fuente: elaboración propia.

Este consejo consultivo funcionó como órgano adjunto a la Comisión, y sus labores estaban limitadas a elaborar dictámenes sobre los asuntos relacionados con el desarrollo regional y con la elaboración y aplicación de la política regional comunitaria, incluidas las repercusiones de las mismas. Sin embargo, uno de los principales problemas de este consejo era que la iniciativa siempre recaía en la Comisión, por lo que el consejo no tenía autonomía para tener la iniciativa de pronunciarse.

No obstante, es de destacar, como menciona José Castro Ruano (1994), que

por propia iniciativa y desde luego excediéndose de los límites que marca la Comisión en su creación, el Consejo Consultivo ha emitido también algunas Resoluciones Generales que, aunque sin ningún valor jurídico, tienen innegable valor de documento político, en el que unos representantes electos muestran su opinión sobre unos temas concretos. (p. 251)

El siguiente punto en la evolución del entramado jurídico que compone no solo a la Unión Europea, sino que también concibe en mayor medida la participación de los actores locales y regionales en el marco integracional, se da en 1992 con el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht.

En este tratado se creó el denominado Comité de las Regiones, promovido por “Alemania, España y Bélgica con el ánimo de articular la participación de las regiones” (Drnas de Clément, s. f., p. 4), de “dar lugar a un mayor interés de los gobiernos regionales, y sus respectivos parlamentos, respecto al Derecho de la Unión Europea y sus instituciones” (Pazos, 2016, p. 3) y de disminuir las “disparidades entre las diferentes regiones dentro del marco de la Integración Europea” (Pieri, 2010, p. 24).

Artículo 198A. Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”.

No obstante, el comité comenzó a funcionar en 1994 constituyendo la “forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno subnacionales en el proceso decisional europeo” (Tuñón, 2008, p. 161).

Conforme se ha ido avanzado en la construcción europea siguiendo los principios de democracia, eficacia, solidaridad y subsidiariedad, se va consolidando la presencia regional en la realidad estatal y comunitaria hasta el Tratado de la Unión de 7 de febrero de 1992, en que se estableció la subsidiariedad como principio constitutivo y, simultáneamente, quedaron reconocidos las regiones y el Comité de las Regiones como espacio de participación, que ha visto ampliado su ámbito consultivo en el Tratado de Ámsterdam de 17 de junio de 1997. (Galdeano, 2001, p. 775)

Como plantea Mercedes Botto (2013):

El modelo de integración europeo es el que más ha avanzado en la decisión de asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gestión, dando protagonismo a los poderes locales (Jones & Keating, 1995), con reglas claras sobre las facultades y obligaciones delegadas, lo que asegura en definitiva mayor *accountability* y transparencia entre los distintos niveles de gestión. (pp. 87-88)

Todo el cuarto capítulo del Tratado de Maastricht aborda los detalles y competencias del Comité de las Regiones. Según lo estipulado en el ya mencionado artículo 198A del tratado en mención, este comité siguió siendo un órgano consultivo; sin embargo, el posterior tratado de Ámsterdam clarificó las competencias del comité en el proceso decisional, además ratificó el deber de la Comisión Europea y el Consejo Europeo de consultar a esta instancia sobre los temas de carácter regional en relación con la cooperación fronteriza. Adicionalmente, incluyó la posibilidad de que el Parlamento Europeo pudiera consultarlo.

Artículo 198A. El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas dos instituciones lo estime oportuno.

El Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo.

Es importante destacar que, así como se han ampliado las competencias en materia jurídica para el Comité de Regiones, también se ha ampliado el

número de miembros, producto de la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea. En las figuras 4, 5 y 6 se da cuenta de este proceso, en el que no solo se han añadido nuevos miembros, sino que ha variado la cuota de participación de los diferentes Estados en el mismo.

Mientras el primer Consejo Consultivo de carácter regional tuvo apenas 42 miembros, como se mencionó en el artículo 3 de la Decisión 88/487 de la comisión europea, el Tratado de Maastricht incorporó 147 miembros más para un total de 189.

Artículo 198 A. Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”. El número de miembros del Comité será el siguiente: Bélgica 12/Dinamarca 9/Alemania 24/Grecia 12/España 21/Francia 24/Irlanda 9/Italia 24/Luxemburgo 6/Países Bajos 12/Portugal 12/Reino Unido 24. Tratado de Maastricht.

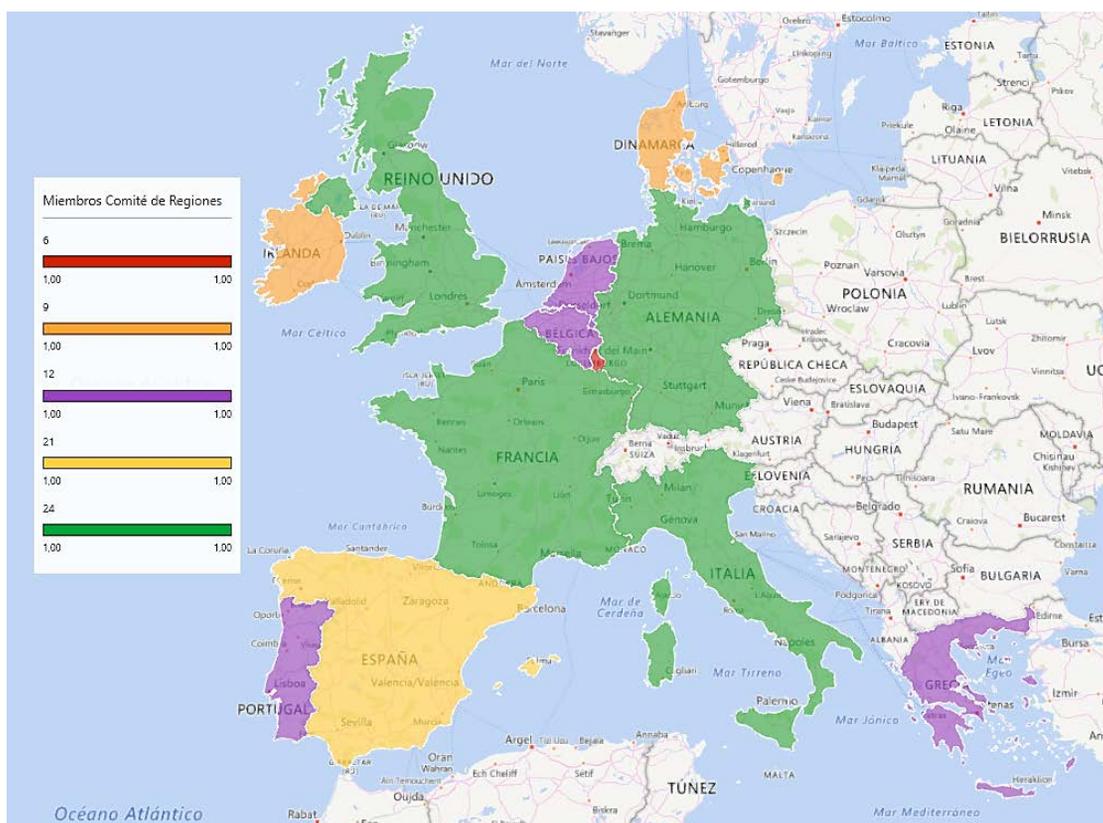


Figura 4. Miembros del Comité de Regiones del Tratado de Maastricht 1992. **Fuente:** elaboración propia a partir de tue (1992).

Posteriormente, el Tratado de Lisboa incorporó 155 más para llegar a 344.

Artículo 8. Hasta la entrada en vigor de la decisión contemplada en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el reparto de los miembros del Comité de las Regiones será el siguiente: Bélgica 12/Bulgaria 12/República Checa 12/

Dinamarca 9/Alemania 24/Estonia 7/Irlanda 9/Grecia 12/España 21/Francia 24/Italia 24/Chipre 6/Letonia 7/Lituania 9/Luxemburgo 6/Hungría 12/Malta 5/Países Bajos 12/Austria 12/Polonia 21/Portugal 12/Rumanía 15/Eslovenia 7/Eslovaquia 9/Finlandia 9/Suecia 12/Reino Unido 24. Tratado de Lisboa.

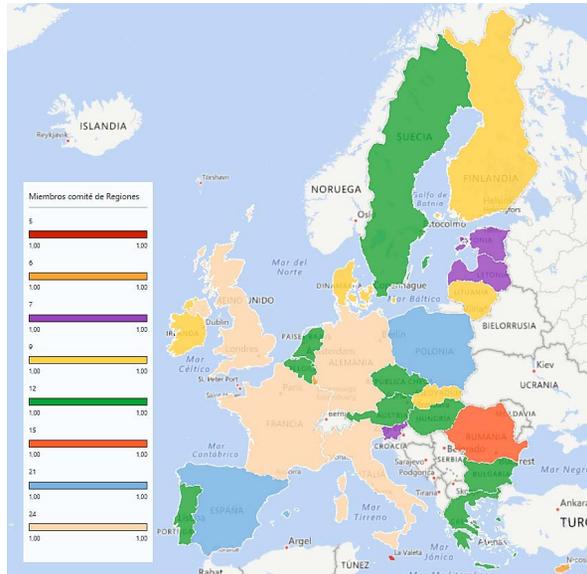


Figura 5. Miembros del Comité de Regiones del Tratado de Lisboa 2007.
Fuente: elaboración propia a partir de Tratado de Lisboa (2007).

Finalmente, la Decisión 2014/930 del Consejo Europeo incorporó 6 más, para alcanzar un máximo de 350 miembros.

Artículo 1. El número de miembros del Comité de las Regiones será el siguiente: Bélgica 12/Bulgaria 12/República Checa 12/Dinamarca 9/Alemania 24/Estonia

6/Irlanda 9/Grecia 12/España 21/Francia 24/Croacia 9/Italia 24/Chipre 5/Letonia 7/Lituania 9/Luxemburgo 5/Hungría 12/Malta 5/Países Bajos 12/Austria 12/Polonia 21/Portugal 12/Rumanía 15/Eslovenia 7/Eslovaquia 9/Finlandia 9/Suecia 12/Reino Unido 24.
 Decisión 2014/930 del Consejo Europeo.

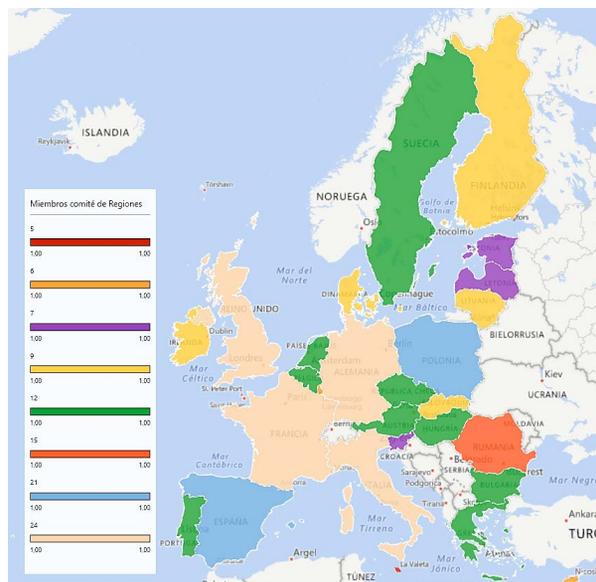


Figura 6. Miembros del Comité de Regiones Decisión 2014/930 del Consejo Europeo.
Fuente: elaboración propia a partir de Decisión del Consejo 2014/930/UE (2014).

De lo anterior es posible concluir que en el marco regulatorio de la Unión Europea existe un sustento jurídico nutrido y maduro sobre el que se soporta el andamiaje de la participación exterior de las regiones y localidades. En este contexto, los actores subnacionales europeos, sin transgredir los límites de la soberanía de sus Estados, han exteriorizado sus intereses y problemáticas y han generado nuevas dinámicas de relacionamiento.

El CDR (Comité de las Regiones) tiene como objetivo primordial la defensa del principio de subsidiariedad, motivo por el cual actualmente tiene dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la CE (Comisión Europea), el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas comunitarias que supongan responsabilidades regionales (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. Incluso, según las propuestas efectuadas en la Convención sobre el futuro de Europa, podría llegar a tener acceso directo al Tribunal de Justicia de la UE (Unión Europea). (Tuñón, 2008, p. 162)

Desde el institucionalismo como plantea Astola (1995), el Comité de las Regiones es un foro de discusión y acuerdo entre la divergencia de intereses de los actores regionales y locales en el contexto integracional. En ese sentido, supone ser un lugar común para incorporar todos los niveles de poder en la Unión Europea y para reconocer la presencia regional en triángulo comunitario.

El Comité de las Regiones actualmente está dividido en seis comisiones de trabajo, a saber, Civex (Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores), Coter (Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE), ECON (Comisión de Política Económica), ENVE (Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía), NAT (Comisión de Recursos Naturales) y Sedec (Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura). El trabajo de estas comisiones es la materialización de la gobernanza multinivel, bajo la concepción de la acción coordinada entre los niveles europeo, nacional, regional y local (Comité Europeo de las Regiones, s. f.).

En desarrollo de su función consultiva entre 1999 y lo corrido del 2018,² el Comité de las Regiones ha realizado 287 estudios en sus áreas competencia. Tal como se observa en la figura 7, el número de estudios realizados ha crecido de acuerdo a la maduración e institucionalización de este mecanismo regional.

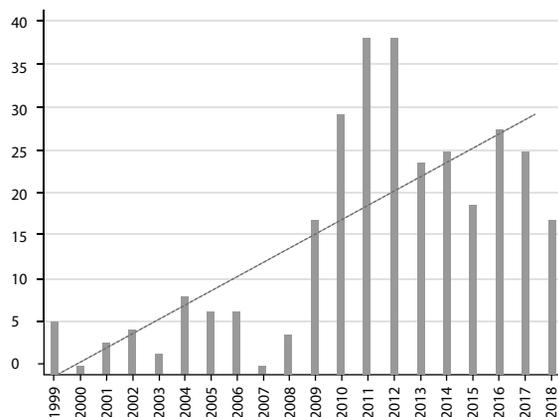


Figura 7. Número de estudios realizados por el Comité de las Regiones (1999-2018).

Fuente: elaboración propia con datos de Comité Europeo de las Regiones (s. f.).

Desde el año 2007 se crearon grupos interregionales al interior del Comité de las Regiones con la finalidad de intercambiar conceptos entre los actores subnacionales de carácter local y regional. En este marco, se han creado los grupos Adriático-Jónico, Macrorregión Alpina, Regiones del Mar Báltico, Brexit, Cárpatos, Cooperación Transfronteriza, Futuro del sector automóvil, Salud, Regiones menos desarrolladas, Nord Stream 2, Regiones con competencia legislativa y Sarr-Lor-Lux Comité Europeo de las Regiones (s. f.). Estos grupos trabajan en diferentes áreas promoviendo, entre otros, la cohesión económica, social y territorial, además de asuntos coyunturales como las ventajas y desventajas de la salida o ingreso de nuevos miembros en el espacio común.

A pesar de lo anterior, que es evidencia del trabajo del Comité, son diversos los trabajos académicos en los que, si bien se le otorga cierta importancia al Comité de las Regiones en el ámbito

² Cifras a agosto de 2018.

del proceso de integración europeo, se considera que su funcionamiento es insuficiente y no es el más óptimo (Abril, 2002; Filibi, 2014; Ugalde, 2006b; Sánchez, 2015).

Uno de los puntos en los que se han centrado los académicos es el carácter no vinculante que tienen las recomendaciones emanadas del Comité de las Regiones, lo que ha generado “una profunda insatisfacción entre aquellas regiones con capacidad política y financiera que desean participar y defender activamente sus competencias en la UE” (Filibi, 2014, p. 36).

Por otro lado, se le ha permitido al Comité trabajar sobre todas las cuestiones de la agenda europea, lo que le ha impedido tener una característica distintiva que dé cuenta de sus capacidades y prestigio técnico. En palabras de Javier Sánchez (2015), “[e]l resultado es no solo una cierta irrelevancia del Comité de las Regiones en el *policy making* de la Unión, sino la imposibilidad de que su actividad contribuya a la creación de *politics* regionales europeas” (p. 150). También se destaca que para algunos actores subnacionales este mecanismo no satisface sus pretensiones de participación en el contexto de integración europeo (Ugalde, 2006b).

Conclusiones

En las últimas décadas los actores subnacionales han cobrado una alta importancia en la escena internacional, lo cual ha contribuido —junto con un conjunto de actores no estatales— a la transformación del sistema internacional. En esta transformación es evidente que el Estado, por una parte, ya no es considerado como el único actor que interactúa en este escenario, sino que, además, no es asumido como un actor monolítico y homogéneo; al interior del Estado existen actores con la capacidad e interés de interactuar por fuera de las fronteras nacionales, en procura de una serie de objetivos particulares. Por lo tanto, la paradiplomacia se constituye actualmente como un rasgo característico del escenario internacional y en un campo de estudio activo y dinámico al interior de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Los actores subnacionales europeos tienen una amplia tradición paradiplomática, esto se evidencia en la gran cantidad de hermanamientos que se

registran en esta región. Las localidades y regiones europeas han afianzado sus lazos de amistad y cooperación por más de setenta años. En este periodo, no solo ha sido fundamental la iniciativa de dichos actores, sino también el apoyo que se ha dado a estas dinámicas desde la esfera de los Estados, como es evidente en los diferentes programas de apoyo al hermanamiento de ciudades que se han dado en el contexto europeo.

Por su parte, se destaca el Comité de las Regiones como un espacio que ha logrado consolidar su participación en el marco de la Unión Europea en un escenario en el que ha evolucionado paulatinamente y se ha amoldado al entramado jurídico que compone este modelo de integración. Desde el denominado Comité consultivo de las instituciones locales y regionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea, creado en la década de 1970, al actual Comité de Regiones, este organismo ha logrado mantenerse en el tiempo y ha cobrado especial relevancia en lo corrido del tercer milenio, como se evidencia en su crecimiento en número de miembros, en la cantidad de estudios realizados y su impacto en las decisiones del Consejo y la Comisión Europea, y en la creación de grupos de trabajo interregionales.

Un punto de especial mención es que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea permite la paradiplomacia. Como es evidente en el trabajo, ha existido una maduración del marco regulatorio no solo del proceso de integración, sino también de las competencias en materia internacional de los actores subnacionales de carácter local y regional, que tienen su principal expresión en el Comité de las Regiones. Por lo tanto, es posible concluir que la acción internacional de buena parte de los actores subnacionales europeos no es una actividad pasajera, coyuntural o poco planificada, sino que, por el contrario, responde a un proceso sistemático, de planificación y estructurado, en el que las regiones no solamente abogan por sus intereses, sino que además encuentran un punto de apoyo para lograr los objetivos de su cosmovisión, como alcanzar su perspectiva de desarrollo, aumentar las exportaciones o atraer inversión extranjera, por mencionar algunos casos.

Aun con sus problemas, el Comité de las Regiones es un modelo sin precedente alguno en el contexto de la paradiplomacia a nivel mundial. Si

bien es cierto que la paradiplomacia se desarrolla en el contexto mismo de los Estados, generar un espacio de participación subnacional en la esfera supranacional es *sui generis*.

Referencias

- Abril, R. (2002). El Comité de las Regiones: su reforma. *Revista de derecho de la Unión Europea*, (3), 289-297.
- Aldecoa, F. (2006). Paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones. En S. Rodríguez, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (pp. 53-82). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alger, C. (1977). The impact of Cities on International System. *Eukistics*, 44(264), 243-253.
- Astola, J. (1995). Las regiones en la Unión Europea. *Revista española de derecho constitucional*, 15(45), 95-131.
- Botto, M. (2013). Integración regional y actores subnacionales. El caso del Mercosur. *Temas y Debates*, 17(25), 83-106.
- Castro Ruano, J. L. (1994). *La emergente participación política de las Regiones en el proceso de construcción europea*. Bilbao: IVAP.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1988). Decisión de la Comisión, de 24 de junio de 1988, relativa a la creación de un Consejo consultivo de los entes regionales y locales. *Revista de Instituciones Europeas*, 683-687.
- Comité Europeo de las Regiones. (s. f.). La Asamblea de la UEUE de los representantes regionales y locales. Recuperado de <https://cor.europa.eu/es/about/pages/default.aspx>
- Comité Europeo de las Regiones. (s. f.). La Asamblea de la UEUE de los representantes regionales y locales. Recuperado de <https://cor.europa.eu/es/engage/studies/pages/default.aspx>
- Comité Europeo de las Regiones. (s. f.). La Asamblea de la UEUE de los representantes regionales y locales. Recuperado de <https://cor.europa.eu/es/our-work/pages/interregional-groups.aspx>
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, Paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Council of European Municipalities and Regions. (2008). *Los hermanamientos para el mundo de mañana*.
- Drnas de Clément, Z. (s. f.). Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Recuperado de <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/1251e6ce8e389ebdefa8f891bae21237artaspectosinternacionales.pdf>
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31.
- Duchacek, I. D. (1986a). *Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. Boulder: Westview Press.
- Duchacek, I. D. (1986b). International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond. En O. J. Martínez, *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective* (pp. 11-28). El Paso: Texas Western Press.
- Duchacek, I. D. (1988). Multicommunal and Bicomunal Politics and Their International Relations. En I. D. Duchacek, D. Latouche y G. Stevenson, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments* (pp. 3-28). New York & London: Greenwood Press.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. J. Michelmann y P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of subnational untis* (pp. 1-33). New York: Oxford University Press.
- Filibi, I. (2014). La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (50), 19-50.
- Fronzaglia, M. L. (2005). Unidades subnacionais e relações internacionais : um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo—de 2001 a 2004 . Campinas, Brasil: Tesis de maestría en ciencia política.
- Gabriel de Pieri, V. S. (2010). Paradiplomacia y descentralización política: breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea. *Meridiano 47*, 11(118), 23-26.
- Galdeano, P. L. (2001). Reseña libro: Estudios sobre regionalismo en la Unión Europea. *Revista internacional Estudios Vascos*, 747-829.
- Hernández, L. (1988). *Entes regionales y locales*. Recuperado de https://elpais.com/diario/1988/10/29/opinion/594082804_850215.html
- Hocking, B. (1995). *Localizing foreing policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martins Press.
- Huici, L. (2003). *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.

- Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. En F. Aldecoa y M. Keating, *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments* (pp. 1-16). London: Frank Cass Publishers.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. Constituent Diplomacy in Federal Systems. En R. Blindenbacher y A. Koller, *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (pp. 74-96). St. Gallen: McGill-Queen's Press.
- Luna, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales. En M. Á. Martín López y C. Nahuel Oddone, *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 49-82). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalista.
- Mesa, J. C., y González, C. H. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China. *Papel Político*, 21(2), 537-563.
- Michelmann, H. J., & Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Unit*. Oxford: Clarendon Press.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-81.
- Pazos, S. (2016). La paradiplomacia europea de las regiones con competencias legislativas y autoridades locales.
- Sánchez, J. (2015). Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la Unión Europea. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (21), 128-158.
- Schiavon, J. A., y Velázquez Flores, R. (2008). Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico-conceptual. En C. Dávila, J. A. Schiavon y R. Velázquez Flores, *Diplomacia local, las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (pp. 23-38). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sister Cities International. (2017). Sister Cities Directory. Recuperado de <http://www.sister-cities.org/icrc/directory/>
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelman y P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units* (pp. 34-53). New York: Oxford University Press.
- Soldatos, P. (1993). Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. En D. M. Brown y E. H. Fry, *States and Provinces in the international economy* (pp. 45-64). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press University of California & Institute of Intergovernmental Relations Queen's University.
- Tratado de Lisboa. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. Lisboa.
- TUE. (1992). Tratado de la Unión Europea. Maastricht.
- Tuñón, J. (2008). ¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisional comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estatales europeas. *Unisci Discussion Papers*, (17), 151-172.
- Ugalde, A. (2006a). La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial. *Politika*, (2), 115-128.
- Ugalde, A. (2006b). La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada. *Revista de Ciencias Sociales*, 115-128.
- Zeraoui, Z. (2011). Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federa* (pp. 83-106). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.