



# Revista Venezolana de Gerencia



Cómo citar: Mesa Bedoya, J. C., González Parias, C. H., Londoño Ossa, G. y Zeraoui, Z. (2023). Paradiplomacia como acción internacional del territorio: precisión conceptual y formas de abordaje en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(104), 1405-1421. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.104.2>

Universidad del Zulia (LUZ)  
Revista Venezolana de Gerencia (RVG)  
Año 28 No. 104, 2023, 1405-1421  
octubre-diciembre  
ISSN 1315-9984 / e-ISSN 2477-9423



# Paradiplomacia como acción internacional del territorio: precisión conceptual y formas de abordaje en América Latina

Mesa Bedoya, Juan Camilo\*  
González Parias, Carlos Hernán\*\*  
Londoño Ossa, Gustavo\*\*\*  
Zeraoui, Zidane\*\*\*\*

## Resumen

El artículo cuenta con el doble objetivo. Brindar una panorámica general sobre el surgimiento y evolución conceptual de la paradiplomacia y describir algunas de las formas en las que se manifiesta y usos empleados en su estudio. Este artículo se fundamenta en los aportes teóricos de la interdependencia compleja y los desarrollos en el campo disciplinar de la internacionalización territorial. Se utiliza una metodología cualitativa de corte documental, por medio de la revisión y análisis de textos científicos que abordan la paradiplomacia. Se concluye, entre otras cuestiones, que existe consenso teórico en los estudios alrededor de la paradiplomacia y que, en general se los estudios sobre paradiplomacia son de casos descriptivos y comparativos en torno la gestión internacional de los actores subnacionales.

**Palabras clave:** Paradiplomacia; actores subnacionales; territorio; subnacional.

---

**Recibido:** 09.01.23

**Aceptado:** 30.03.23

\* Doctor en Relaciones Internacionales. Institución Universitaria Esumer. Colombia. Email: [mesabedoya@gmail.com](mailto:mesabedoya@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8495-9988>

\*\* Doctor en Ciencias Sociales. Tecnológico de Antioquia (Colombia). Email: [carlos.gonzalez0@tdea.edu.co](mailto:carlos.gonzalez0@tdea.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6129-8662>

\*\*\* Magister en Relaciones internacionales iberoamericanas. Institución Universitaria Esumer. Colombia. Email: [Gustavo.londono@esumer.edu.co](mailto:Gustavo.londono@esumer.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8048-5877>

\*\*\*\* Doctor en Ciencias políticas. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Email: [Zze-raoui@gmail.com](mailto:Zze-raoui@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8121-8455>

# ***Paradiplomacy as international territorial action: conceptual precision and approaches in Latin America***

## **Abstract**

The article has a double objective. Provide a general overview of the emergence and conceptual evolution of paradiplomacy and describe some of the ways in which it manifests itself and uses used in its study. This article is based on the theoretical contributions of complex interdependence and developments in the disciplinary field of territorial internationalization. A qualitative documentary methodology is used, through the review and analysis of scientific texts that address paradiplomacy. It is concluded, among other issues, that there is a theoretical consensus in the studies around paradiplomacy and that, in general, the studies on paradiplomacy are descriptive and comparative cases around the international management of subnational actors.

**Keywords:** Paradiplomacy; subnational actors; territory; subnational.

## **1. Introducción**

La paradiplomacia, como hecho empírico de una realidad particular, empieza a ser de interés de investigadores en el primer lustro de la década de 1980. Por el avance del proceso globalizador, la intensificación de la interdependencia compleja y la proliferación de actores a nivel internacional diferentes a los Estados, fue evidente el surgimiento y cada vez mayor de actividad internacional de algunas entidades subnacionales, entidades que conflúan e interactúan a nivel internacional en procura de diferentes objetivos con incidencia en su territorialidad: reconocimiento internacional para afianzar procesos autonomistas o de independencia, atracción de recursos vía cooperación internacional o inversión extranjera

directa, cooperación internacional descentralizada, entre otros.

La actividad internacional de los entes subnacionales carece de homogeneidad. Esto contribuyó, en los primeros años de estudio de este fenómeno, a que recibiera diferentes denominaciones: regionalismo transfronterizo, microdiplomacia, protodiplomacia, paradiplomacia, entre otros. No es que sufriera lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, es decir, conceptualizaciones vagas e indefinidas (Sartori, 2011), simplemente fue un proceso natural que experimenta, en su etapa germinal, un nuevo fenómeno social.

En la actualidad, la paradiplomacia es la denominación que goza de mayor aceptación y uso por parte de la comunidad especializada. Sumado a lo anterior, en los últimos años se presenta

una considerable producción científica que, especialmente en casos de estudios particulares, abordan la temática de la paradiplomacia.

El artículo cuenta con el doble objetivo, brindar una panorámica general sobre el surgimiento y evolución conceptual de la paradiplomacia y describir algunas de las formas en las que se manifiesta y usos empleados en su estudio.

El artículo se soporta en una metodología de corte cualitativa, sustentada en la revisión y análisis documental: artículos en revistas científicas, libros y capítulos de libros que abordan la paradiplomacia. Con el fin de establecer e identificar los diferentes enfoques de abordaje de la paradiplomacia, se analizó la literatura especializada orientada en casos de estudios particulares por cada país.

## **2. Evolución conceptual de la Paradiplomacia**

Atrás han quedado, tanto el sistema internacional monopolizado por los Estados, en donde estos eran asumidos como los únicos actores, como la visión de la caja negra que asumía al Estado como un actor monolítico en la arena internacional (González, 2021). Desde la década de 1970, con el avance del proceso globalizador y sus efectos no solo en la dimensión económica, también en lo político, espacial, sociocultural, medioambiental y tecnológico, el sistema internacional experimentó una apertura en cuanto a los actores con capacidad de interactuar a nivel internacional, en parcelas, muchas veces limitadas de actuación. Entre los que se encuentran los entes subnacionales.

En la evolución de los estudios en torno a la paradiplomacia, se ha incluido,

y reconocido paulatinamente, el papel de actores cada vez más pequeños y de menor complejidad. Los primeros conceptos giraron en torno a las regiones y los estados federados como actores claves en este proceso, pero, de forma paulatina, son incorporadas, también, a las ciudades y a otras unidades subnacionales. Lo anterior, indica el reconocimiento de que los marcos de referencia se han tenido que ampliar conforme se profundiza el estudio de este fenómeno.

El recorrido evolutivo sobre la paradiplomacia, brinda elementos para entenderlo como la actividad internacional de los actores subnacionales, que no compite con la diplomacia del Estado, sino que, por el contrario, es vista como una herramienta de potenciación y fortalecimiento para la solución de problemas domésticos y el aprovechamiento de oportunidades en el exterior, porque “básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos” (Zeraoui, 2011:77).

Para Zeraoui (2016) la Paradiplomacia puede asumirse como un concepto “paraguas” en el que, si bien pueden existir 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).

Por lo tanto, la paradiplomacia no constituye un fin en sí mismo, sino un medio, que emplea determinado ente subnacional, y bajo lineamientos normativos y jurídicos del respectivo Estado, en el escenario internacional, para el logro de determinados objetivos

encaminados a suplir necesidades al interior de su territorio. Existe un vínculo directo entre la paradiplomacia y los fines y necesidades internas. Al relacionar, medios, recursos, objetivos y fines, la paradiplomacia puede ser entendida como una estrategia.

Finalmente, se puede afirmar que la paradiplomacia es la gestión internacional de los actores subnacionales, que no compite con la diplomacia del Estado, sino que, por el contrario, es vista como una herramienta de potenciación y fortalecimiento para la solución de problemas internos de los territorios y el aprovechamiento de oportunidades en el exterior.

### **3. Algunas formas de abordar el estudio de la Paradiplomacia**

Las diversas formas de expresión de la paradiplomacia son condicionadas por las diferentes formas de organización territorial de los Estados en los que se encuentran adscritos los actores subnacionales, así como los diferentes intereses para su ejercicio. Por lo tanto, para el siguiente análisis, se procede a la clasificación en diferentes enfoques: el de los Estados federales y el de Estados Unitarios.

#### **3.1. Enfoque federal**

Si bien es posible considerar la paradiplomacia como un concepto amplio y abarcador en cuanto se refiere principalmente a las actuaciones internacionales de los actores subnacionales, la misma ha tenido diferentes enfoques que dependen de variables de diversa índole. De hecho, el abordaje teórico y conceptual de la paradiplomacia, pudiera decirse, está

condicionado a la óptica desde dónde es analizada.

Uno de los enfoques quizás más amplio es el enfoque de la paradiplomacia en los Estados organizados bajo una forma federal, incluso, el desarrollo conceptual inicial de la paradiplomacia tuvo lugar a partir de los estudios de caso sobre la experiencia en la actividad internacional de algunos estados federados de Canadá y particularmente de Quebec.

Para los efectos de esta sección se construyó un análisis de las principales formas en que es abordado el estudio de la paradiplomacia en Estados federales. Se incluyeron trabajos académicos que desarrollaron los contextos de la paradiplomacia en México, Argentina y Brasil, para el abordaje de federaciones latinoamericanas; y en Canadá y Estados Unidos con relación a Norteamérica.

- **México**

Los estudios de la paradiplomacia en el contexto de los Estados Unidos Mexicanos han sido desarrollados en dos grandes vertientes. La primera es la que analiza la paradiplomacia de los estados federados (Velázquez, 2006; González, 2009; Schiavon & Velázquez, 2009; Schiavon, 2010a, 2010b, 2010c). La segunda es la que analiza la paradiplomacia de los municipios o gobiernos locales (Ponce, 2008; Velázquez & Schiavon, 2013).

A pesar de tener dos enfoques distintos, las dos vertientes son similares al ser desarrolladas bajo una metodología descriptiva por la vía de estudios de caso. También hay cierta coincidencia en los aspectos abordados, pues en mayor o menor medida analizan el marco normativo y regulatorio que permite la paradiplomacia en México.

Existe, en la actualidad, una creciente e intensa participación de los actores subnacionales mexicanos – federaciones o municipios – en los asuntos internacionales. La paradiplomacia en México ha sido explicada a partir de diferentes consideraciones, a nivel teórico, desde la propuesta de Waltz (2007) de los niveles de análisis de la política internacional: el sistémico,

el estatal y el individual, acoplada al contexto subnacional; a partir de los diferentes factores que la han posibilitado y dinamizado; desde las motivaciones del actor subnacional para ejercerla y desde las formas de participación. El cuadro 1, esquematiza y relaciona las diferentes variables que se han utilizado para analizar la paradiplomacia de los actores subnacionales mexicanos.

**Cuadro 1**  
**Variables de análisis de la paradiplomacia en el contexto mexicano**

Niveles	Factores	Motivaciones	Formas de Participación
Sistémico	Globalización		
	Interdependencia económica	-Atracción de inversiones	
	Crisis del Estado-Nación		-Creación de oficinas encargadas de los asuntos internacionales
	Incremento de cooperación transfronteriza		
	Incremento de la integración	-Promoción de industria local en el exterior	
	Mayor competencia en mercados internacionales		
Estatal	Cambios graduales y estructurales en el sistema político mexicano		-Visitas de promoción al extranjero
	Democratización	-Difusión atractivos turísticos	
	Descentralización de las políticas públicas		
	Proliferación de iniciativas de la sociedad civil		-Firma de hermanamientos y acuerdos de cooperación
	Incremento de los flujos migratorios al exterior	-Fomento de la transferencia tecnológica	
Individual	Voluntad política del gobernante en turno		

Fuente: Elaboración propia

Si bien existen coincidencias y podría hablarse de un núcleo común alrededor de los estudios de la paradiplomacia en el contexto mexicano, se carece de consenso referente sobre cuál o cuáles son los actores por excelencia de la paradiplomacia. En ese sentido, Ponce (2008) hace alusión a que el municipio, y no el Estado federado, es el que tiene un rol más representativo en el ámbito de las relaciones internacionales, toda vez que

representa la instancia más cercana a los intereses de los ciudadanos y la sociedad civil.

Sin embargo, al analizar la Estructura territorial, el marco jurídico y regulatorio de del Estado Mexicano, se observa que el Estado federado, como unidad política-territorial, posee más competencia y margen de actuación en materia internacional, al punto que la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado mexicano, se ha descentralizado

hacia oficinas estatales y no municipales.

En un esfuerzo por analizar cuantitativamente la paradiplomacia de los estados federados de México, Schiavon y Velázquez (2010a; 2010b; 2010c; 2013) una metodología que divide la actividad internacional de las entidades subnacionales en tres

categorías: a) estructura gubernamental, b) actividad económica y c) actividad política. Estas categorías se dividen a su vez en subcategorías a las que se asignan valores numéricos que sirven para calificar la paradiplomacia en: Muy alta, Alta, Media y Baja. Tal como se detalla en la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Categorías y subcategorías de análisis de la actividad internacional de las ciudades y regiones**

		Categoría	Puntaje
Estructura Gubernamental	G1	Existencia de un órgano de vinculación exterior en el nivel de dirección	0,50
	G2	Existencia de un órgano de vinculación exterior dependiente del gobernador	0,50
Actividad Económica	E1	Actividades de promoción del estado mediante recursos electrónicos	0,20
	E2	Conducción de giras oficiales para la promoción del comercio y las inversiones	0,20
	E3	Celebración de convenios de cooperación económica	0,20
	E4	Firma de convenios para el desarrollo de proyectos productivos	0,20
	E5	Existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica	0,20
Actividad Política	P1	Realización de visitas de cortesía al extranjero	0,20
	P2	Ejecución de giras de atención a la población migrante	0,20
	P3	Firma de convenios de amistad y cooperación	0,20
	P4	Membresía en asociaciones internacionales de carácter regional o fronterizo	0,20
	P5	Membresía en asociaciones internacionales sin carácter regional o fronterizo	0,20
Tipología			
Puntaje		Calificación	
3		Muy alta	
2 ≤ Total < 3		Alta	
1 ≤ Total < 2		Media	
Total < 1		Baja	

Fuente: Elaboración propia a partir de Schiavon y Velázquez (2010a; 2010b; 2010c; 2013)

Este diseño metodológico pretende subsanar una de las mayores limitantes de los estudios de la paradiplomacia, pues la metodología más común para analizar este fenómeno es de forma descriptiva, y lo acá propuesto amplía el margen de análisis al medir y cuantificar la acción internacional de un actor subnacional.

## • Argentina

La paradiplomacia en Argentina ha sido analizada desde múltiples campos, incluyendo el caso de las provincias, ciudades y municipios. Los estudios alrededor de este tema, en particular, (Dalla, 2004; Colacrai & Zubezú, 2004;

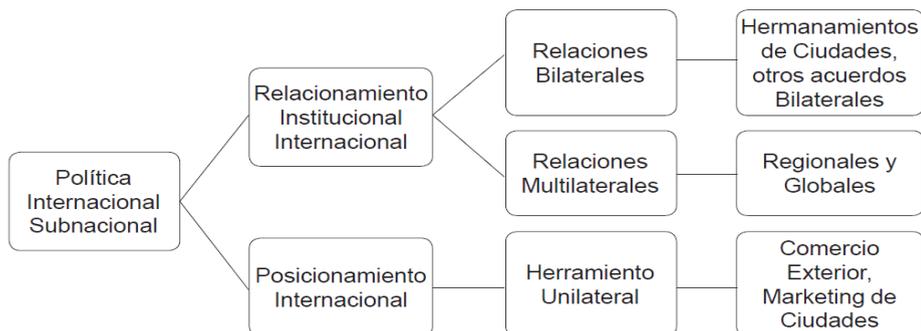
Colacrai, 2008; 2013; Esposto, Simonoff & Zapata, 2009; Maira, 2009; Silva & Morán, 2010; Calvento, 2016; Herrero, 2017), poseen un núcleo común para analizar la paradiplomacia. Este núcleo está compuesto por dos ámbitos: a nivel interno explican el fenómeno de la paradiplomacia desde los procesos de regionalización, descentralización administrativa y apertura económica de Argentina.

A nivel externo atribuyen la paradiplomacia a los aspectos propios de la globalización, la interdependencia y la transnacionalización. En ese sentido, cuentan con una base conceptual y teórica similar, y, en buena parte de los casos, abordan aspectos del ordenamiento jurídico que posibilita el ejercicio de la paradiplomacia por parte de los actores subnacionales argentinos.

La organización territorial de la República Argentina consiste en un sistema complejo de federalismo, en el que existen jerarquías diferentes entre las unidades administrativas que lo constituyen. Este es un factor que condiciona la acción exterior de las unidades subnacionales (Dalla, 2004), generando asimetrías en las expresiones de la paradiplomacia en este país (Silva & Morán, 2010).

Uno de los estudios diferenciales en el caso argentino es de Mariana Calvento (2016), al desarrollar una propuesta de análisis para un abordaje integral del fenómeno de la paradiplomacia, como se observa en el diagrama 1. Además, sugiere Calvento, la paradiplomacia debe ser entendida, como una política pública local, de impacto internacional, y de característica transversal.

### Diagrama 1 Dimensiones, subdimensiones e indicadores de la política internacional subnacional



Fuente: Calvento (2016:323).

Por su parte, los trabajos de Colacrai (2013) y Herrero (2017), coinciden al indicar que los actores subnacionales que hacen paradiplomacia, están inmersos en una dinámica que los obliga a ejercer influencia sobre sus gobiernos nacionales, de tal manera que puedan proyectar sus intereses de naturaleza internacional. En ese sentido, en el caso argentino, los actores subnacionales, cuentan con limitadas posibilidades reales de incidir de forma directa en la construcción y contenido de la política exterior.

Lo anterior se evidencia, por ejemplo, en la dimensión económica, que está muy presente en los análisis de la paradiplomacia en el caso argentino. Los hallazgos de Colacrai (2013) indican que los actores subnacionales no solo han aprovechado la actividad internacional por cuestiones comerciales, sino porque ven el aspecto económico como un factor para tener voz en los acuerdos comerciales en los que se involucren sus intereses. Si bien, hay evidencia de una vinculación entre la política comercial del Estado y la de las provincias (Esposto et al, 2009), en algunos casos la paradiplomacia puede generar controversia al interior del Estado (Colacrai, 2013).

Por otra parte, Colacrai y Zubelzú (2004) hacen una consideración teórica de los actores subnacionales en materia de Derecho Internacional Público. Consideran que no se les puede considerar sujetos de derecho internacional, sino actores, en el sentido amplio, de las relaciones internacionales, toda vez que estos mantienen vínculos con el exterior, promueven sus intereses en el exterior y han institucionalizado nuevas formas de cooperación.

## • Brasil

En el contexto brasilero, la constante metodológica en torno al estudio de paradiplomacia, es el estudio de caso desde los municipios y desde los Estados federados. En los estudios analizados (Borgéa, 2002; Vigevani, 2004; Rodrigues, 2004; Barros, 2007; Sombra, 2009; 2011; Barros, 2007; Salomón, 2009; Vigevani & Figueiredo, 2012) existen similitudes de carácter teórico, conceptual y de estructura. Sin embargo, es importante destacar que los aportes de Borgéa (2002) y Rodrigues (2004) suponen el diseño de dos conceptos nuevos y disímiles entre ellos, en torno a la internacionalización de los actores subnacionales.

Para Borgéa (2002) parafraseado por Vigevani y Figueiredo (2012: 180) la actividad internacional de los actores subnacionales se denomina *diplomacia federativa*. Este tipo de acción internacional subnacional “desarrolla un nuevo modelo de diplomacia que, está condicionada a las necesidades del poder central y complementa a los gobiernos centrales en la identificación de nuevas oportunidades internacionales para la cooperación, el comercio y la atracción de inversiones [...]”. Por lo cual sugiere un alineamiento de la paradiplomacia del actor subnacional con la política exterior del Estado.

Sin embargo, para Rodrigues (2004: 40) citado por Vigevani y Figueiredo (2012:180) la actividad internacional de los actores subnacionales se denomina *política externa federativa* y es concebida como “la estrategia propia de un Estado federal o municipio, desarrollada en el ámbito de su autonomía en aras de su inserción internacional de forma individual o colectiva”.

Lo anterior indica que el actor

subnacional tendría la potestad de elegir autónomamente cómo desarrollar su actividad internacional, la que podría mostrar signos de estar desarticulada y desvinculada de la política exterior del Estado. Elevar a la categoría de política exterior a la paradiplomacia puede suscitar debates teóricos y disciplinares amplios, al ser considerada, de forma generalizada, a la política exterior como una parcela exclusiva de los Estados o de algunos actores supranacionales como la Unión Europea, como lo indica Hill (2003).

No obstante, los análisis contemporáneos en materia política exterior se han concentrado en evidenciar una pérdida de este monopolio Estatal hacia diferentes actores de orden interno y externo, por lo que la política exterior se puede considerar como “la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (normalmente un estado) en las relaciones internacionales” (Hill, 2003: 4) lo que ampliaría el panorama analítico de la política exterior incluso a la actividad internacional de los actores subnacionales, toda vez que se encuentran dentro de la oficialidad del Estado.

Los análisis de Salomón

(2009) parten de la consideración que en la literatura alrededor de la paradiplomacia ha primado el estudio desde las regiones, a pesar de que en los mismos nunca se ha puesto en duda la capacidad de los municipios para poner en marcha sus dinámicas de gestión internacional. Su aporte intenta determinar la sistematicidad con las que regiones y municipios hacen paradiplomacia, con la intención de establecer una tipología de factores para analizar la paradiplomacia ejercida por los actores subnacionales, a saber: Ideología política de los gobernantes, tipo de Estado en el que se encuentra (Federal o unitario), nivel de desarrollo del país al que están adscritos, el país se encuentra involucrado o no en procesos de integración, presencia o ausencia de motivaciones de tipo identitarias, tamaño, en relación con el espacio que ocupa y ubicación (fronterizo o no fronterizo).

El cuadro 2 recoge la propuesta de Salomón (2009), en la que expone las diferencias de la paradiplomacia en el nivel de Estado federado y municipio a partir de análisis realizado al estado de Río Grande del Sur y la ciudad de Porto Alegre.

## **Cuadro 2** **Diferencias de la paradiplomacia en el nivel de estado federado y de municipio**

Estado federado	Municipio
Estructura paradiplomática compleja, inspirada en la Estatal, que incluye canales institucionales	Estructura paradiplomática más simple, sin canales formales y más independiente de la política exterior del Estado.
Primacia de la dimensión económica	Agenda focalizada en temas sociales
Instrumentos de paradiplomacia inspirados en los del gobierno central	Instrumentos de paradiplomacia de tipo comunitario, condicionados por el bienestar y el desarrollo ciudadano

Fuente: Elaboración propia a partir de (Salomón, 2009)

En cuanto a los casos analizados en el contexto brasilero, en los que estudian las dinámicas de la paradiplomacia, tanto nivel de Estado federado como de municipio, se observan ciertas conclusiones.

i) Existen diferencias sustanciales en la paradiplomacia, a este respecto, Sombra (2009) sugiere que los municipios podrían ser más autónomos, lo que ampliaría sus posibilidades de hacer paradiplomacia, ii) cada actor subnacional tiene una estrategia de internacionalización distinta e intereses diferentes para su inserción internacional (Vigevani, 2004). iii) la paradiplomacia en Brasil ha crecido y se puede afirmar su existencia, sobretodo en el campo financiero, desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Sombra, 2011), iv) se observa una baja institucionalidad del fenómeno, ligado a un marco regulatorio de periodos alternados de centralización y de descentralización, en el que acontecen tres cuestiones: falta de reconocimiento jurídico de la actividad internacional subnacional a nivel Estatal, poca formalización en el contexto subnacional de estructuras que garanticen la continuidad de dicha gestión internacional y la influencia de los partidos políticos e ideología del gobernante (Sombra, 2011; Vigevani & Figueiredo, 2012), v) en el caso de Brasil, la paradiplomacia no corresponde a una actuación internacional sistemática y estratégicamente definida, pero en la que se destaca la primacía por la búsqueda del desarrollo económico y la promoción comercial de las regiones.

### 3.2. Enfoque unitario

Los Estados organizados bajo una estructura territorial unitaria, suponen un contexto bastante particular para el

análisis alrededor de la paradiplomacia, entre otras, porque su estructura administrativa es rígida y su estructura jurídica poco flexible con relación a la autonomía y capacidades de los actores subnacionales. Por esta razón, si bien hay una recopilación académica de las expresiones de la paradiplomacia en Estados unitarios, no es tan extensa como la que existe con relación a los Estados federales.

Aun así, esta sección recopila algunos aportes de los análisis alrededor de las manifestaciones de la paradiplomacia en Chile y Colombia, para el contexto latinoamericano.

#### • Chile

Para este análisis, fueron tomados en cuenta diferentes estudios que analizan las actuaciones internacionales de los actores subnacionales chilenos, desde diversas perspectivas (Silva & Morán, 2010; Colacrai, 2010 y Astroza, 2016). Si bien todos tienen enfoques disímiles, hay algunas coincidencias, por ejemplo, la unidad de análisis está representada por las provincias chilenas; los justificantes teóricos están enmarcados en la globalización y la interdependencia; se analizan los aspectos regulatorios y jurídicos.

Paulina Astroza (2016), analiza sí, algunas actuaciones internacionales que realizan las regiones chilenas, son el embrión de un proceso de paradiplomacia a gran escala, al interior de un Estado unitario con una fuerte centralización administrativa. Concluye, que, aunque son más comunes las expresiones de paradiplomacia en Estados federales y, por ende, también los análisis de los mismos, es también factible analizar este fenómeno en Estados unitarios, en los que los

actores subnacionales ven en el exterior oportunidades de desarrollo, aunque el ordenamiento político, constitucional y jurídico no prohíba la paradiplomacia, pero sus características sustanciales, en algunos casos la puede obstaculizar.

Astroza (2016) explica la paradiplomacia en relación con tres cuestiones: las transformaciones del sistema internacional en lo que se refiere a la globalización; las características del plano interno del país (aspectos constitucionales y legales), y la naturaleza del fenómeno. En este último punto, analiza los actores que realizan paradiplomacia y contextualiza las motivaciones, formas y contenido de su actividad internacional. Su análisis reconstruye las dinámicas de internacionalización de cada una de las provincias chilenas, a manera de estudio de caso descriptivo, con tres variables específicas, como: Características socioeconómicas, estrategia de desarrollo regional y enlaces formales con países extranjeros.

Por último, Astroza (2016) concluye que la paradiplomacia de las ciudades chilenas se encuentra en una fase inicial y de desarrollo, y que su dinamismo es un efecto colateral de la apertura comercial del país de la década de 1990.

## • Colombia

Los actores subnacionales colombianos vienen realizando actuaciones internacionales, sobre todo en lo que tiene que ver con las dinámicas de cooperación internacional descentralizada, en donde se destacan estudios de Gutiérrez (2009; 2011), Botero (2010), Molina (2011), Zamora (2016), Mesa (2016; 2020; 2021).

Colombia es un Estado unitario, que ha desarrollado un proceso de

descentralización y desconcentración administrativa desde mediados del siglo XX, y que tuvo su consolidación en la década de 1990, a propósito del cambio constitucional que experimentó este país en el año 1991. En ese contexto, los actores subnacionales han encontrado flexibilidad jurídica y una cuasi-autonomía para su inmersión internacional.

Uno de los puntos de divergencia entre los estudios analizados, es el que tiene que ver con los aspectos teóricos. El trabajo de Botero (2010) presenta una visión crítica de la internacionalización de los actores subnacionales colombianos. Su análisis, a la luz del neorrealismo, plantea que uno de los retos del país es profundizar en su proceso de descentralización, de tal manera que los departamentos y municipios tengan una verdadera autonomía que garantice su actividad internacional.

Contrario lo manifestado por Botero (2010), Molina (2011) y Zamora (2016) coinciden primero en fundamentar la internacionalización de los actores subnacionales en el marco de la interdependencia compleja y además en afirmar que existen suficientes condiciones en términos político y jurídicos, para que los actores subnacionales colombianos realicen procesos de internacionalización. Sus estudios se concentran en caracterizar los casos de las ciudades de Cali, Bogotá y Medellín. Complementando los aportes de Molina (2011) y Zamora (2016), Jahir Gutiérrez (2009; 2011) analiza la perspectiva de la cooperación internacional como herramienta de gestión pública municipal y departamental, arguyendo que existe todo un proceso de institucionalización de este tipo de actividad internacional, a través de diferentes principios legales.

Se destacan tres aspectos fundamentales: el primero es que los análisis consideran que la cooperación internacional descentralizada tiene un papel preponderante en las dinámicas de internacionalización subnacional en Colombia. El segundo, es que la unidad de análisis seleccionada son los municipios y ciudades, en lugar de los departamentos, siendo los segundos, actores más grandes y complejos en términos funcionales, administrativos

y territoriales. El tercero tiene relación con la metodología, que corresponde a estudios de caso descriptivos.

Molina (2011) es pionero en analizar la gestión internacional de Medellín. Su trabajo recoge los avances en materia de políticas públicas de la ciudad en torno a la internacionalización. Su análisis permite concluir han sido claves tres aspectos de la paradiplomacia de la ciudad (cuadro 3):

### Cuadro 3 Factores de éxito de la paradiplomacia de Medellín.

Aspecto	Descripción
Voluntad política continuada en el tiempo	Los diferentes gobiernos han reconocido la pertinencia del proceso de internacionalización y la han incluido en sus programas de gobierno
Proceso multidimensional	Atracción de inversión extranjera
	Captación de cooperación internacional
	Visibilidad internacional
Institucionalización	Ha creado una agencia adscrita a la administración de la ciudad, que se encarga de direccionar el proceso de internacionalización

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, Zamora (2016) compara la dinámica de la paradiplomacia de las tres principales ciudades colombianas, Cali, Medellín y Bogotá, sirviéndose del indicador expuesto, en líneas anteriores, en el caso de los análisis de paradiplomacia mexicana y que fue propuesto por Schiavon y Velázquez (2010a; 2010b; 2010c; 2013).

Esta es una forma particular de analizar estos casos, dado que, si bien los autores plantean que es un indicador para medir la actividad de la paradiplomacia, el mismo es concebido en el marco de un Estado federal, en el

que la estructura administrativa de los actores subnacionales puede presentar diferencias con el caso colombiano; además, fue aplicado al contexto de los estados federales, no a ciudades como fue el caso del estudio en mención. Aun así, el indicador ofrece elementos que sirve para realizar una suerte de estudio comparativo de las ciudades.

Por último, se destacan los trabajos de Juan Camilo Mesa Bedoya (2020; 2021) en relación con la paradiplomacia con estudio de caso de la ciudad de Medellín. En su investigación, Mesa (2020) aborda uno de los temas menos desarrollados en

los estudios de paradiplomacia, este se concentra en determinar los efectos de la paradiplomacia sobre el desarrollo local. Mesa (2020) desarrolló una metodología de análisis cuantitativo que permitió determinar que las dinámicas de internacionalización de la ciudad de Medellín estuvieron relacionadas directamente con los procesos de desarrollo endógeno que tuvieron lugar en dicho territorio entre el año 2000 y 2015. Producto de dicho ejercicio introduce el concepto de endodiplomacia, entendiéndola como

Un tipo de paradiplomacia que se origina en el interior de los Estados, sean federales, unitarios o regionales, y es conducido por sus unidades administrativas de menor nivel –que acá hemos denominado actores subnacionales- con el fin de generar procesos de desarrollo endógeno en sus territorios. Por lo tanto, la paradiplomacia es una herramienta para el desarrollo endógeno (Mesa, 2020).

En su trabajo, Mesa (2020) explica la endodiplomacia a partir de cinco factores de la paradiplomacia, a saber, estratégico, institucional, presupuestal, de posicionamiento, de visibilidad; y dos factores del desarrollo endógeno, denominados como principal y secundario. Concluye el autor que dichos factores deben ser analizados como un todo en el contexto de la endodiplomacia, puesto que la importancia de estos radica en las relaciones entre ellos y los efectos de dichas relaciones.

#### 4. Conclusiones

Existe consenso teórico en los estudios alrededor de la paradiplomacia. Si bien hay algunos desarrollos conceptuales para abordar casos particulares y específicos de

paradiplomacia, todos tienen el mismo sustrato y fundamento en las Relaciones Internacionales.

En general se trata de estudios de caso descriptivos y comparativos en torno la gestión internacional de los actores subnacionales. Algunos, con mayor profundidad que otros, establecen mecanismos para cuantificar y calificar la paradiplomacia, incluso para medir su evolución en diferentes periodos. También hay intentos por crear tipologías generales de análisis de este fenómeno. Sin entrar en muchos detalles, es posible agrupar los análisis existentes sobre la paradiplomacia en cinco aspectos puntuales.

El componente regulatorio en torno al ejercicio de la gestión internacional de los actores subnacionales es un factor ampliamente abordado y conceptualizado. En ese sentido, vale la pena destacar la validez de estos estudios, toda vez que cada Estado significa un marco regulatorio distinto y en ocasiones flexible, en mayor o menor medida para el ejercicio de la diplomacia por parte de sus unidades administrativas subnacionales. Así las cosas, los actores subnacionales han generado dinámicas de internacionalización sin importar la existencia o no de un marco legal favorable.

Existe una amplia caracterización académica con relación a los intereses y motivaciones de los actores subnacionales para el ejercicio de la paradiplomacia. En este punto, es posible afirmar, que son tantos los intereses y motivaciones, como actores subnacionales se puedan imaginar; sin embargo, es posible agruparlos en aspectos económicos, políticos, culturales y sociales; cada uno de ellos muy amplios en la diversidad de matices que pueden llegar a tener.

Con respecto a los enfoques analizados, en tal virtud, es importante reconocer que existe un mayor desarrollo de la paradiplomacia en los Estados federales, tanto con relación a su ejercicio como en su abordaje académico. Por lo que es posible afirmar que el ordenamiento político federal propicia un mejor espacio para el desarrollo de la paradiplomacia de los actores subnacionales.

Finalmente, el abordaje de la paradiplomacia se encuentra en consolidación, en la literatura académica de las Relaciones Internacionales de finales del siglo XX e inicios del XXI. Sin embargo, aún persisten aspectos por analizar, entre ellos el propuesto en este artículo de investigación, que a *grosso modo* propone abordar un vacío temático, conceptual y metodológico al estudiar los efectos de la paradiplomacia en los actores subnacionales, es decir, para analizar la correlación entre la paradiplomacia y los niveles desarrollo endógeno de los actores subnacionales

## Referencias bibliográficas

- Astroza, P. (2016). Les activités internationales des régions chiliennes un embryon de diplomatie subétatique? *Thèse (Dissertation) Université catholique de Louvain*.
- Barros, M. (2007). Paradiplomacia no Brasil. Latin American Network Information Center.
- Borgéa, A. (2002). *A diplomacia federativa*. Centro Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores.
- Botero, M. (2010). La imposible misión de internacionalizar regiones en un Estado centralista: El caso colombiano. *Administración & Desarrollo*, 145-158.
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 293-332.
- Colacrai, M. (2008). Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007. *Temas Y Debates*, (15), 9-33. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i15.124>
- Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco. *Integración y Cooperación Internacional*, (14), 4-20.
- Colacrai, M., & Zubezú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. En T. Vigevani, T. Wanderley, & M. Barrero, *A Dimensão Subnacional e como Relações Internacionais* (págs. 313-344). São Paulo: UNESP.
- Dalla, A. (2004). El marco jurídico institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. *Integración & Comercio*, (21), 11-26. <https://doi.org/10.18504/pl2754-007-2019>
- Esposto, L., Simonoff, A., & Zapata, V. (2009). La gestión subnacional de las relaciones internacionales en el marco de la globalización. El caso de la provincia de Buenos Aires. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 167-182). Puebla: Montiel & Soriano

- Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- González, C. H. (2021). *Política Exterior Colombiana, 2010-2018 entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- González, L. (2009). La paradiplomacia de Nuevo León en los procesos de integración subregional. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones* (págs. 87-120). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- González, M. (2007). Federalismo Vs. Unitarismo. En G. Emmerich, & V. Alarcón, *Tratado de Ciencia Política* (págs. 153-153). Barcelona: Anthropos.
- Gutiérrez, J. (2009). La cooperación internacional como herramienta para la gestión municipal en Colombia. *Revista ciencias estratégicas*, 9-21.
- Gutiérrez Ossa, J. A. (2011). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 6(2), 63–88. <https://doi.org/10.18359/ries.105>
- Herrero, M. (2017). La política internacional subnacional de un municipio intermedio: reflexiones sobre el caso de Bahía Blanca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 8(15), 5-33.
- Hill, C. (2003). *The Changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan.
- Huici, L. (2003). *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- Maira, L. (2009). Argentina y Chile: Una experiencia dinámica de paradiplomacia . En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones en el contexto de la integración sudamericana* (págs. 253-266). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Mesa Bedoya, J. C. (2020). Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno: Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 225-269. <https://doi.org/10.24215/23142766e115>
- Mesa Bedoya, J. C. (2021). El rol de las políticas públicas y de la ACI en la internacionalización de Medellín. En D. Bonilla, *Entorno global de las organizaciones: Estrategias para la internacionalización empresarial* (págs. 361-404). Sabaneta: Fondo Editorial CEIPA.
- Gonzalez Parias, C. H., & Mesa Bedoya, J. C. (2020). Estudio de la Paradiplomacia en el marco regulatorio de la Unión Europea. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1), 145–158. <https://doi.org/10.18359/ries.4015>
- Mesa-Bedoya, J. C., & González-Parias, C. H. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China. *Papel Político*, 21(2), 537-563. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.phpb>
- Mesa, J., Duarte, L., & González, C. (2014). Cooperación Internacional Descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín. *Escenarios: empresa y territorios*, (3), 101-119.
- Mesa, J., González, C., & Duarte, L. (2018). Paradiplomacia de Dubái. *Espacios*, 39(16), 16-28. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n16/>

[a18v39n16p16.pdf](#)

- Mesa, J., González, C., & Yepes, C. (2020). Cooperación Internacional Descentralizada Sur-Sur: El caso de la ciudad de Medellín. *Espacios*, 7(10). <https://www.revistaespacios.com/a20v41n21/20412119.html>
- Molina, G. (2011). *Administración pública y procesos de internacionalización de ciudades: el caso de Medellín 1998-2010* (Vol. 1). Medellín, Antioquia, Colombia: Departamento de publicaciones Universidad Nacional de Colombia.
- Ponce, E. (2008). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: Marco teórico-normativo y práctica de una realidad. En C. Dávila, J. Schiavon, & R. Velázquez, *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodriguez, G. (2004). *Política Externa Federativa. Análisis de acciones internacionales de estados y municipios brasileiros*. [Tesis de doctorado . São Paulo, Brasil: Pontificia Universidade Católica de São Paulo].
- Salomón, M. (2009). Paradiplomacia de regiones y paradiplomacia de ciudades: Los casos de Río Grande do Sul y de Porto Alegre. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 227-252). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Taurus.
- Schiavon, J. (2010a). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México. En L. Maira, *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 135-176). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Schiavon, J. (2010b). Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009. En B. Torres, & G. Vega, *Relaciones Internacionales; v. 12 Los grandes problemas de México* (Primera ed., págs. 241-284). México D.F: El Colegio de México.
- Schiavon, J. (2010c). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). (201). <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20201.pdf>
- Schiavon, J., & Velázquez, R. (2009). La paradiplomacia de las entidades federativas de México. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. (págs. 67-86). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Silva, V., & Morán, C. (2010). Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina. En L. Maira, *La política internacional subnacional en América Latina* (págs. 259-304). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sombra, J. (2009). Paradiplomacia en Brasil: Una experiencia del noreste de Brasil: Estado de Ceará. En Z. Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (págs. 201-226). Puebla: Montiel & Soriano Editores S.A & Tecnológico de Monterrey.
- Sombra, J. (2011). Federalismo no Brasil da República Velha, 1890-1930: um caso precoce de paradiplomacia financeira. *Revista brasileira de estudos constitucionais RBEC*, 5(19), 103-142.
- Velázquez Flores, R. (2010). La

- paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Revista De Relaciones Internacionales De La UNAM*, (96). <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/18390>
- Velázquez, R., & Schiavon, J. (2013). Los tres niveles de análisis y las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México. En Z. Zeraoui, *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia* (págs. 171-194). Puebla: Montiel & Soriano Editores - Tecnológico de Monterrey.
- Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración y Comercio*, (21), 27-46. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253402>
- Vigevani, T., & Figueiredo, D. (2012). Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En L. Maira, *La política internacional subnacional en América Latina* (págs. 177-208). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Waltz, K. (2007). *El hombre, el Estado y la Guerra*. CIDE.
- Zamora Aviles, E. (2016). Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012). *Desafíos*, 28(1), 247-293. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.06>
- Zeraoiu, Z. (2011). Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 56 - 96. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/1612>