
El pueblo Qashqai y la acción internacional de actores subnacionales

Agustín Fernández Righi¹

Paradiplomacia, gestión internacional de actores sub-nacionales o de actores sub-estatales o protodiplomacia, son algunos de los términos empleados en la literatura de las Relaciones Internacionales para describir e intentar explicar un fenómeno novedoso en la disciplina, atendiendo a ciertas diferencias y sutilezas. Éste se da cuando actores que no son Estados establecen vínculos políticos, económicos o culturales atravesando, o ignorando, las fronteras de los mismos, tanto horizontal (con otros actores de igual rango o categoría) como verticalmente (con Estados u organizaciones internacionales).

La pluralidad de términos es natural y se debe precisamente a la naturaleza difusa del fenómeno. Pero más allá de la discusión sobre cuál de todos es el más adecuado para cada situación, es indudable que todos comparten un mismo núcleo: refieren a una 'apertura' del escenario internacional a una multiplicidad de actores, opacando el accionar tradicional externo de los Estados-Nación. De todas formas, el presente texto no pretende llegar a una definición final sobre el tema, ni decidir qué término es el más apropiado o incluso crear uno nuevo. Pretende, en realidad, utilizar ciertos hechos del pasado cuya observación bien podrían iluminar la manera en que pensamos sobre este fenómeno particular.

Las Relaciones Internacionales de los Qashqai

Los hechos históricos en cuestión se reparten espacialmente en Irán y Estados Unidos y, cronológicamente, a principios de la década de 1950 (más exactamente entre 1951 y 1952), es decir; en plena Guerra Fría y durante la gestación del Golpe de Estado efectuado contra el Primer Ministro iraní Mohammad Mossadeq. Es en este contexto que una poderosa tribu del sur del país persa, los Qashqai, desplegó una estrategia de gestión internacional ubicándose como un actor principal con relaciones con potencias como Gran Bretaña y EEUU.

Los Qashqai habitaban, y aún habitan, el suroeste montañoso de Irán cercano a la ciudad de Shiraz y las provincias de Fars, Juzestán y el sur de Isfahan. Más que una tribu, se trata de un pueblo conformado por una numerosa confederación de varias tribus afines cercanas entre sí. El pueblo Qashqai, con su capacidad para movilizar una fuerza organizada de importancia, fue un actor político de calibre considerable en Irán durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, habiendo participado en la Primera Guerra Mundial brindando apoyo a los alemanes y nuevamente en la segunda, luchando contra las posiciones británicas en Irán.

Este posicionamiento del lado de los perdedores en las dos grandes contiendas del siglo XX no le impidió al pueblo Qashqai, y a sus líderes, mantener un gran poder en su territorio y en Irán en general, con gran peso en la vida política del país. Para los años que nos conciernen (entre 1950 y 1952), los líderes Qashqai, si bien proclamados nacionalistas y de lado del primer minis-

¹ Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Siglo 21

tro Mossadeq, habían hecho saber a las potencias occidentales su alineamiento en la contienda contra los soviéticos.

Durante este tiempo había una gran agitación política en Irán: por un lado la organización comunista conocida como el Partido Tudeh, de afiliación soviéticas, extendía cierta influencia sobre el pueblo iraní, sobre todo entre sindicatos y obreros en los pozos petrolíferos del sur administrados por la Compañía de Petróleo Anglo-Iraní (AIOC, en inglés). Por otro lado, y también en relación al petróleo iraní, un fuerte nacionalismo había crecido en popularidad, tanto entre la población como dentro de los círculos políticos. Las demandas por una denuncia al acuerdo con Gran Bretaña por la AIOC o incluso una consecuente nacionalización de los recursos petrolíferos eran fuertes (U.S. Department of State [USDS], 2017).

Luego del asesinato del primer ministro Razmara, la inestabilidad política en el país no dejó de aumentar, lógicamente, pero tampoco disminuyó con la asunción al poder de Mohammad Mossadeq. El Dr. Mossadeq era el líder del Frente Nacional Iraní y abogaba fuertemente por la nacionalización y la denuncia de la AIOC. De todas formas, su control político no era completo en el Irán fragmentado y contorsionado debido al contexto y al asesinato su predecesor.

A la agitación interna debe sumarse, en el plano externo, la oposición británica a que se realicen cambios en el acuerdo por la AIOC, oposición compartida por Estados Unidos, que veía en una nacionalización iraní la ventana para que los soviéticos se hicieran con el control del suministro energético persa. En cuanto a la Unión Soviética, estaba preparada para invadir el país por el norte bajo el amparo del Tratado Iranio-Soviético (en realidad, Ruso-Iraní) de 1921, que daba permiso a la URSS para ingresar tropas en Irán en el caso de que un tercer poder interviniera para usar Irán como amenaza para la USSR o sus aliados. Esto significaba que una intervención directa británica o estadounidense en Irán (para evitar la nacionalización del petróleo, los primeros, y para evitar que caiga dentro de la influencia soviética, los segundos) podrían desencadenar un conflicto directo entre el Este y el Oeste (USDS, 2017)

Es en este contexto que los principales jefes del pueblo Qashqai, los hermanos Khan, comenzaron a desenvolverse internacionalmente, como revelan documentos desclasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos. De acuerdo a estos documentos, los cuatro hermanos gobernantes de la tribu viajaron a EEUU en 1951, bajo el pretexto de que la esposa de Mohammad Hosein, uno de ellos, esperaba un hijo en el futuro cercano y deseaban que naciera como ciudadano norteamericano. Durante su estancia en el país, se reunieron con representantes del Departamento de Estado en Nueva York. En esta reunión expresaron que, dada la agitación política en Irán, sólo la tribu Qashqai podía “dar estabilidad” dentro de Irán (USDS, 2017).

De la lectura de los mismos documentos, se desprende que los hermanos, en representación de la tribu Qashqai, buscaban establecer una buena relación con EEUU en vistas de garantizar un apoyo financiero que les permitiera conseguir el apoyo de los elementos del ejército iraní en caso de que el caos político en el país aumentara y el gobierno central cayera, cosa que consideraban inevitable e inminente. Estas intenciones de formar un régimen autónomo en el suroeste de Irán por parte de los Qashqai eran consideradas seriamente dentro de la Política Exterior estadounidense, pues permitía intervenir en la zona petrolífera iraní para evitar la nacionalización del petróleo, evitando al mismo tiempo que los soviéticos invocaran las cláusulas del tratado de 1921. (USDS, 2017)

En vistas de asegurar el vínculo con Estados Unidos, los hermanos jefes Qashqai se irían turnando de manera que uno de los gobernantes de la tribu siempre estuviese en territorio norteamericano. Luego de reunirse con miembros del Departamento de Estado, prosiguieron a Washington para reunirse con otros miembros del mismo departamento, el embajador estadounidense ante Irán y un miembro de la Corte Suprema (docs). Aparentemente, con el tiempo este vínculo llegó a dar buenos resultados, pues para el año siguiente el Departamento de Estado ya proponía un plan para armar a las tribus iraníes en general y a los Qashqais en particular, a los cuales consideraba como el "...arma potencial más fuerte de EEUU contra el posible control comunista de todo Irán..."(USDS, 2017).

La historia demostraría, de todas formas, que el plan de los hermanos Qashqai no llegó a desplegarse por completo. Aun así, es posible tomar su ejemplo al momento de pensar sobre el concepto de accionar internacional de actores sub-estatales. Para esto, es importante realizar una revisión de cómo se ha considerado dicho accionar desde las relaciones internacionales.

El accionar internacional de actores subestatales

El manejo teórico que se ha dado desde la disciplina al accionar internacional de actores menores a Estados ha generado la proliferación de variadas definiciones y conceptos para el fenómeno. Algunas son excluyentes entre sí, pero no todas, ya que muchas hacen referencia a actores de distinta naturaleza (por ejemplo, si son gubernamentales o no, o si son municipales o regionales) o por otro lado, a distintos objetivos o agendas (búsqueda de independencia, atracción de inversiones, o inserción en el comercio internacional).

Así, y continuando con la referencia a los múltiples términos dentro de la disciplina, es posible remitirse a la exposición que realizan Calvento, Lorenzo y Herrero (2014) cuando definen a la paradiplomacia como la participación internacional de actores sub-nacionales. Es importante notar en este caso que la elección del término 'sub-nacional' para referirse a los actores no es fortuita: suele emplearse en reemplazo de 'sub-estatales', puesto que el primer término hace referencia sólo a actores gubernamentales, parte de un Estado, mientras que el segundo permite incluir el accionar de actores no gubernamentales u orgánicos de un Estado-Nación, como empresas, individuos o la sociedad civil.

Siguiendo a las mismas autoras, al ser el fenómeno paradiplomático abordado desde las Relaciones Internacionales, se lo ha analizado enmarcándolo en las transformaciones ocurridas en el escenario internacional, donde el rol central y unitario del Estado ha cambiado. Es así como surgen nuevos conceptos como 'nueva diplomacia regional', protodiplomacia, 'Política Exterior federativa' o paradiplomacia. Mientras el primer término fue empleado por primera vez por Duchacek (1986) y Soldatos (1990), así como por Keating (2001) (como se cita en Calvento, 2014), para describir el accionar internacional de regiones dentro del marco de la Unión Europea, y es definida por Paquin (2004) como la acción internacional de actores sub-estatales, sobre todo de actores gubernamentales. Ésta, a su vez, se diferencia de la protodiplomacia –o la 'paradiplomacia identitaria' de Paquin (2004), en tanto estas regiones no participan en el escenario internacional con miras a conseguir una mayor autonomía o independencia. (Calvento et al., 2014)

A su vez, Cornago (1999) (como se cita en Ippolito, 2016), entiende a la paradiplomacia como la implicación de los gobiernos no centrales (GNC) en las Relaciones Internacionales mediante

el establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades externas, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales.

Volviendo a los hermanos jefes Qashqai, ¿es posible considerar su accionar como parte de la paradiplomacia, o de la gestión internacional de actores sub-nacionales o sub-estatales? En primer término, es claro que el actuar de los líderes de la tribu descrito por los documentos estaba dotado de un carácter internacional, de eso no hay duda. También es cierto que no se trataba del accionar externo de un Estado, puesto que los hermanos no eran diplomáticos iraníes. De hecho, lo único remotamente similar a esto era una carta del primer ministro Mosadeq que llevaba uno de los hermanos, Khosrow Khan (quien también era miembro del Poder Legislativo iraní, los Majlis), donde se le encomendaba hacer buenas relaciones para Irán con EEUU; misión claramente diferenciada a la que realizó. (USDS, 2017)

Por otro lado, es posible señalar una dificultad para catalogar las reuniones de los hermanos Khan en EEUU como actividades enmarcadas en la paradiplomacia, la gestión internacional de entidades sub-nacionales, protodiplomacia o conceptos similares, ya que estos suelen hacer referencia al accionar de gobiernos regionales o municipales dentro de Estados consolidados democráticamente y que actúan dirigidos por competencias delimitadas en constituciones o bajo el amparo de organizaciones internacionales, ¿es válido, pues, utilizar dichos términos para hablar sobre el accionar de la tribu Qashqai durante unos años en medio de la Guerra Fría?

Quizás, pero para responder una pregunta así puede ser útil agregar por último lo escrito por García Segura (1996), quien al hablar sobre lo que denomina ‘la actividad exterior de entidades políticas subestatales’ opta por usar un concepto de actor internacional basado en los trabajos de Keohane y Nye, Mansbach, Vasquez, Ferguson y Lambert y Duchacek, el cual se basa en un enfoque ‘funcional’.

Este enfoque funcional considera la actuación internacional de una entidad a partir de su habilidad de movilizar recursos alcanzar los objetivos que se proponga y de influir sobre otros actores del sistema internacional. De esta manera, sustituye el atributo jurídico de soberanía por el más funcional de autonomía, admitiendo distintos grados de ésta. (García Segura 1996)

Si bien la autora mencionada no utiliza esta definición de actor internacional para analizar casos similares al de los Qashqai, es posible ver que cumplirían con los requisitos de la misma. Los jefes de la tribu tenían los recursos monetarios para establecer vínculos con EEUU para conseguir financiamiento, e incluso lo más parecido a una representación permanente –residencia en California de varios miembros de la familia y uno de los hermanos jefes en todo momento. A su vez, podían movilizar una importante fuerza armada y organizada, por no mencionar que eran los líderes de una organización sociocultural antigua y consolidada en un territorio específico. (USDS, 2017)

Ahora que hemos definido que es posible hablar de la actuación internacional de actores sub-estatales a partir del ejemplo de la tribu Qashqai, es válido preguntar qué nuevas apreciaciones u observaciones permite traer cuando se trata este tema en las relaciones internacionales. En este sentido, es posible identificar tres observaciones principales que el ejemplo de la gestión internacional de la tribu Qashqai permite realizar y que se relacionan directamente con la

manera actual de pensar desde la disciplina sobre la acción internacional de entidades subestatales.

En primer lugar, una observación cronológica: cuando la disciplina de las Relaciones Internacionales aborda la temática, suele enfatizar el peso de los procesos globalizadores en el fenómeno, ya sea asignándoles un rol causal o contextual esencial para que unidades políticas subestatales como regiones o municipios se proyecten en el escenario internacional a la par de Estados y organizaciones internacionales. Definitivamente, la literatura no considera que se trate de un fenómeno exclusivo del período comenzado luego de la guerra fría (es bien conocido por esta que la paradiplomacia del Quèbec comenzó a finales del siglo XIX, por ejemplo), y al mismo tiempo es verdad que el contexto actual, globalizado, ha dado lugar a una internacionalización mucho más estable y extendida de entidades subestatales.

Aun así, no debería dejar de ser importante notar que el hecho de que a principios de los '50 se diera un fenómeno así, en la inmediata posguerra y con todos los típicos marcadores a través de los cuales reconocemos la globalización actual (como son los flujos internacionales de comercio e inversión, por ejemplo) en niveles sumamente bajos (Piketty, 2018), dice mucho sobre los motivos y escenarios por los cuales actores subestatales se ven llevados a actuar a nivel internacional, y sobre cómo desde las relaciones internacionales esto debe ser tenido en cuenta.

De manera similar, y en directa relación con la observación anterior, debe notarse que los asuntos (o, tal vez, podría decirse, la 'agenda') que ocupaban la actuación internacional de los Qashqai no eran los que suelen verse cuando se discute la paradiplomacia o la gestión internacional de los actores subestatales de hoy en día. Los Qashqai no buscaban fomentar la cooperación transfronteriza, ni promover una 'marca-región' para sus productos. Por el contrario, los temas que ocupaban a los hermanos Khan eran de índole política, militar y geopolítica. De hecho, el único posible punto en común con agendas de gestión internacional subestatal contemporáneas sería con aquellas regiones que llevan a cabo protodiplomacia (Calvento, 2014), es decir, cuando las entidades subestatales buscan formarse como un Estado separado del actual (cosa que los Qashqai no descartaban). Pero incluso si pudiésemos establecer esta comparación, es claro que ya por la diferente naturaleza de sus métodos no quedaría más opción que abandonarla: mientras los hermanos Khan buscaban armamentos y financiación, regiones como Escocia, Cataluña o Flandes establecen un accionar que enfatiza su identidad cultural, no sólo política, distinta de la de aquel Estado del que intentan separarse, lo que Paquin (2004) llama 'paradiplomacia identitaria'.

La marcada diferencia en las agendas del accionar internacional subestatal sugiere que se trata de un fenómeno que no requiere un escenario internacional necesariamente integrado y pacífico, donde el comercio y la inversión primen sobre los clásicos elementos de la 'alta política', sino que incluso puede darse en situaciones completamente opuestas, donde la inestabilidad política o el conflicto inminente lleven a entidades políticas menores que el Estado a buscar y emplear apoyos y recursos internacionales.

Como última observación, es posible agregar que el caso de los Qashqai difiere marcadamente con casos más actuales estudiados en el marco del accionar internacional subestatal en la diferencia de la estructura política de la entidad subestatal en cuestión. Los hermanos jefes no eran gobernadores ni intendentes o alcaldes, tampoco eran representantes o diputados elegi-

dos democráticamente que actuaban de acuerdo a ciertas competencias delegadas por un sistema constitucional. Eran los líderes de una estructura política más antigua que la de los Estados-Nación modernos y se proyectaban internacionalmente debido a, y en la medida en, que podían.

Esto último podría ser un interesante punto a considerar al momento de investigar la paradiplomacia, la gestión internacional o el actuar internacional de cualquier actor subestatal: que, sin perder la naturaleza política y pública de sus acciones, estos nuevos actores internacionales no necesitan serlo jurídicamente.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha presentado con los principales conceptos a través de los cuales la disciplina analiza el fenómeno del accionar internacional de entidades políticas subestatales (paradiplomacia, gestión internacional, etc.). A su vez, se ha expuesto un caso histórico de este accionar por los líderes del pueblo Qashqai, del suroeste iraní, y ciertas observaciones que este permite hacer con miras de entender mejor el fenómeno.

Se ha visto cómo el caso Qashqai de actuar internacional subestatal desafía ciertas concepciones sobre los objetivos, contextos y estructuras políticas necesarios para que se dé semejante accionar por entidades políticas que no son Estados-Nación. Por supuesto, lo expuesto más arriba no dejan de ser meras observaciones, y no pretenden refutar ni cambiar los conceptos actuales que maneja la disciplina, sino tan sólo traer una manera distinta de aproximarse a la temática y a las relaciones internacionales en general.

Bibliografía

Calvento, M., Lorenzo, N. y Herrero, M. S. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *CONfines*, 10(20), 35-58.

Calvento, M. (2014). La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *Interações*, 15(2), 301-313.

García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 55(91), 235-264.

Ippolito, D. (2016). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 22(1), 5-21.

Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales*. Bruselas, Bélgica: P.I.E. -Peter Lang.

Piketty, T. (2018). *El Capital en el Siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Paidós.

U.S. Department of State. (2017). Iran, 1951-1954. *Foreign Relations of the United States, 1952-1954*.