

## Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales

### RESUMEN

En los años setenta, la interdependencia compleja se convirtió en uno de los paradigmas clásicos para explicar las relaciones internacionales de los nuevos actores que hicieron su aparición en el escenario mundial. De esta forma, a partir de este paradigma han surgido diversos enfoques que han buscado dar respuesta al fenómeno. En este trabajo se hace una recopilación de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales desde la perspectiva del federalismo, el regionalismo y la cooperación descentralizada. Se concluye que dicha actividad ha permitido que las partes integrantes de los Estados soberanos participen de la cooperación internacional desde un nivel secundario para la toma de decisiones por la necesidad de consolidar espacios para dar respuesta a sus necesidades locales.

**PALABRAS CLAVE:** INTERDEPENDENCIA, COOPERACIÓN INTERNACIONAL, GOBIERNOS SUBNACIONALES.

### ABSTRACT

The complex interdependence in the 70s became one of the classic paradigms to explain the international relational new players who made their appearance on the world stage. Thus from this paradigm emerge various approaches that seek to respond to the phenomenon. This paper is a compilation of international activity of subnational governments from the perspective of federalism, regionalism and decentralized cooperation. We conclude that the activity has enabled the component parts of sovereign states to participate in international cooperation, since a secondary level for decision-making by the need to consolidate spaces to meet local needs.

**KEYWORDS:** INTERDEPENDENCE, INTERNATIONAL COOPERATION, SUBNATIONAL GOVERNMENT.

# INTERDEPENDENCIA COMPLEJA. CUATRO ENFOQUES TEÓRICOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

JOSÉ LUIS AYALA CORDERO\*

La construcción de las relaciones internacionales contemporáneas ha sido determinada en gran medida por la cooperación entre los estados soberanos para dar solución a los problemas de la agenda global.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la armonización de las políticas de los Estados enfocadas a la cooperación ha sido una constante importante en el desarrollo humano, así lo enfatiza la Organización de las Naciones Unidas: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos” (ONU, 1945).

Después de los años sesenta y setenta se modificaron las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas de los espacios para la cooperación; éstos fueron ocupados paulatinamente por los gobiernos subnacionales, ciudades y municipios.

De esta forma, los gobiernos subnacionales se convierten en actores internacionales importantes para la toma de decisiones de la agenda de cooperación internacional, retando el paradigma histórico estatocéntrico del estado wesphaliano.

La política exterior, la diplomacia, las relaciones internacionales y la cooperación dejan de ser exclusivamente planeadas y dirigidas desde el gobierno central.

El artículo parte del marco más general de la interdependencia compleja de Robert Keohane, de donde se proponen cuatro enfoques teóricos para explicar la actividad internacional de los gobiernos subnacionales: 1) los gobiernos subnacionales como nuevos actores del contexto internacional; 2) La cooperación internacional de los gobiernos subnacionales como complemento de la política exterior bajo un marco federal; 3) el papel de los gobiernos subnacionales en la integración regional, y 4) la cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales.

\* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: erel66@hotmail.com

## INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

El pensamiento de Keohane y su análisis internacional ha evolucionado hacia conceptos clave para entender los fenómenos mundiales y su dinámica después de los años noventa, como lo es la globalización y la gobernanza.

Los enfoques teóricos que surgen a partir de la interdependencia compleja de Robert Keohane y los nuevos actores.

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO COMPLEMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BAJO UN MARCO FEDERAL

Los cambios significativos que sufre el Estado soberano provenientes del entorno exterior hacia los años setenta modifican su estructura interna. Influyen sobre todo en aquellos Estados con sistemas federales donde los intereses de sus partes integrantes están expresados en los objetivos de la política exterior y de su ejecución a través de la diplomacia, desde centros, ministerios y secretarías de relaciones exteriores.

Para los académicos y los políticos de este periodo, el problema principal era poder explicar cómo las unidades integrantes de Estados soberanos participaban también en el escenario internacional como actores subnacionales, tomando decisiones, llevando a cabo acuerdos y convenios y teniendo representaciones en el extranjero. Ello significaba finalmente la fragmentación de la política exterior; pero, por otro lado, la aplicación efectiva del precepto federal: “En un régimen federal los dos niveles de gobierno gozan de ciertos poderes soberanos por derecho y no simplemente sobre una base voluntaria y revocable. El gobierno central y las sub-unidades federales tienen un poder soberano en ciertos sectores sin inmiscuirse en el campo de competencia del otro nivel lo cual sería inconstitucional” (Kymlicka y Ravio, 1997:787).

La solución en muchos Estados con régimen federal fue incluir en sus constituciones la capacidad o personalidad internacional de sus partes integrantes para llevar a cabo relaciones internacionales, tener representaciones en el extranjero e incluso establecer acuerdos con organismos, estados soberanos y gobiernos subnacionales, tal es el caso de los Landers alemanes, los cantones suizos o las comunidades y regiones de Bélgica.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Un punto importante sobre este asunto es que el aspecto jurídico de la personalidad internacional de los gobiernos subnacionales es la convergencia entre el derecho internacional y el derecho constitucional de cada Estado:

El hecho de aceptar que los gobiernos subnacionales pueden participar en el escenario internacional por parte del gobierno central especifica las competencias y no vulnera la soberanía; es finalmente la integración de acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno para compartir la ejecución de la política exterior si todo se circunscribe al precepto federal de coexistencia de poderes.

Ello obedece a elementos propios de cada Estado en los que históricamente se han definido las relaciones entre el centro y sus partes integrantes, al papel político, cultural económico; de ahí que no se pueda esperar que todos los Estados soberanos presenten el mismo comportamiento de sus gobiernos subnacionales, que en mayor o menor medida pueden influir en su comportamiento internacional tomando como referencia su situación interna.

Para Renaud Dehaussé, esta relación entre gobierno central y subnacional puede presentar dos formas: una simétrica, en la que cada una de las partes integrantes tiene afinidades históricas que no permiten el choque entre los diferentes niveles de gobierno, “compartiendo los mismos modelos culturales y divididos por cliques sociales y políticos semejantes: cada entidad será una clase de reducción de equilibrios realizados en el marco del estado” (Dehaussé, 1998:293). Esto da como resultado una sola voz en el escenario mundial a través de objetivos unificados en la política exterior, sin conflictos internos.

Esta diferencia parte de varios elementos como: 1) bases históricas territoriales distintas, 2) diferente idioma, cultura e identidad étnica y 3) necesidades económicas, culturales y políticas distintas a otras entidades federadas. Ante esta situación, los gobiernos subnacionales utilizan toda la infraestructura legislativa, administrativa y financiera que les confiere su lugar dentro de la federación para desarrollar sus objetivos.

Para Paul Painchaud, el gobierno subnacional “recibe los elementos estratégicos directos e indirectos del ambiente internacional, transformando estos elementos estratégicos en intereses y producir incluso para el medio internacional sus propios elementos estratégicos, lo que puede ser considerado como su política exterior” (Painchaud, 1974:29). Si bien el marco constitucional justifica jurídicamente la actividad del gobierno subnacional, la relación implícita que se da por la influencia del

---

“no son pocos los Estados que han modificado su instrumental jurídico interno con la finalidad de reconocerles acciones propias de los sujetos de derecho internacional. Es el caso, por ejemplo, de la capacidad para celebrar tratados o acuerdos internacionales, el *ius tractum*, reconocido por algunos Estados a sus colectividades territoriales regionales y cuyo ejercicio se traduce en actos jurídicos que indiscutiblemente son regulados por el derecho internacional” (Gallardo Pérez, 2007:41).

ambiente internacional cambia su estatus interno y lo convierte en actor internacional que busca respuesta a sus necesidades locales por ser parte de un estado soberano:

La actividad internacional de los gobiernos subnacionales se convierte así en un complemento de la política exterior manifiesta en la ejecución diplomática o “paradiplomacia”, como se le denomina desde entonces, la cual surge a finales de los años ochenta: “con fines analíticos —de una manera aparentemente inocente y fundamentalmente empírica— dentro del campo de análisis político de los estados federales y de la renovada teoría del federalismo” (Aguirre, 1999:204).

Después del fin de la Guerra Fría se incrementan los cambios estructurales de la diplomacia tradicional al consolidarse el gobierno subnacional como actor ejecutor de negociación internacional. Así, los Estados que no han podido hacer cambios a su marco constitucional para la efectiva actividad internacional de sus partes están desfasados de los cambios tan dinámicos producto de la interdependencia, la globalización y los cambios tecnológicos trascendentales en el mundo que modifican la diplomacia en consonancia con dichos cambios.

## EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Otros trabajos académicos enfocados al análisis de los gobiernos subnacionales son aquellos que tienen como base el regionalismo a partir de las integraciones económicas y comerciales en el mundo destacando el espacio europeo como representativo de este fenómeno.

El interés económico sigue siendo la principal razón por la cual los gobiernos subnacionales tienen un papel activo en el escenario internacional, como lo menciona Abel Gallardo: “Es posible encontrar tres grupos de razones que de manera directa inciden en la actividad que despliegan las regiones para desarrollar una creciente y cada vez más amplia actividad exterior: (I) económicas, (II) culturales y (II) políticas. Sin embargo, a nuestro juicio, cabría precisar que la motivación económica, parece estar presente en la actividad exterior de todas las regiones y por lo tanto representa un denominador común a todas ellas” (Gallardo Pérez, 2007:45).

Ante el incremento de la interdependencia globalizada se puede apreciar que los gobiernos subnacionales se convierten en actores políticos y económicos más complejos, de ahí la relación tan estrecha entre lo interno y externo al momento de crear redes donde: “el libre intercambio de bienes y servicios por una parte y las

instituciones y normas internacionales por otra, pueden promover la cooperación internacional así como la prosperidad económica” (Keohane, 2009:47).

Se resalta la globalización como un proceso de fragmentación e integración, que opera en los diferentes niveles de gobierno: el central y subnacional, donde el territorio se convierte en un agente de cambio estructural en las relaciones internacionales en que: “los procesos de relocalización de las regiones y de las ciudades se da cuando ellas definen sus intereses en relación a las fuerzas económicas internacionales” (Hocking, 1999:24).

En la redefinición de espacios por parte de los gobiernos subnacionales, la paradiplomacia se convierte en un instrumento de promoción para la concurrencia regional y la consolidación de la cooperación regional. De esta forma, los gobiernos subnacionales establecen alianzas con otras entidades cercanas geográficamente a través de organizaciones regionales que les permiten enfrentar con éxito los retos de la globalización.

La competencia por espacios surge en un principio en los mismos territorios donde el gobierno subnacional tiene sus propios problemas y necesidades por resolver, cuyas autoridades identifican en el exterior elementos que pueden dar respuesta a su prioridades económicas o políticas cuando existen fuertes nacionalismos que tienen objetivos de autonomía específicos además del elemento cultural; todo esto se conjunta y da lugar a entidades con fuertes intereses internacionales, así: “En un mundo donde la economía y la política son cada vez más interdependientes es importante comprender como las instituciones políticas y sus modos de regulación de los comportamientos políticos, influyen sobre la producción y la distribución de recursos como se da en el rango del crecimiento y el empleo. Las regiones son así invitadas a participar en la nueva economía política internacional” (Palard, 1999:663).

Las necesidades de empleo, mejores niveles de vida, crecimiento y desarrollo regional, proyección de empresas hacia el exterior, instituciones de gobierno locales que den efectiva respuesta a la población que representa (ministerios, asociaciones, agencias de cooperación), así como la búsqueda de mercados transfronterizos, definen los objetivos regionales próximos y lejanos del los gobiernos subnacionales.

A partir de esta posición surge la diplomacia de multiniveles, que se mueve dentro de escenarios de conflicto o de negociación entre los niveles de gobierno. En el marco del regionalismo existen consensos entre lo subnacional con el gobierno central para trabajar en conjunto, ya que los Estados soberanos aprueban y reconocen el papel de las regiones en la construcción de la sociedad para dar respuesta a los objetivos de la política exterior. Stephane Paquin resalta que una de las características para

abordar el estudio de los gobiernos subnacionales se da en función de reconocer esta relación: “así es importante repensar las relaciones centro-periferia sobre las cuestiones de relaciones internacionales a fin de favorecer la cooperación y la coordinación de los diferentes ordenes de gobierno” (Paquin, 2004:28).

El regionalismo tiene su epicentro en la integración supranacional, donde los gobiernos centrales definen las políticas principales que pueden estar en función de la seguridad militar y la definición de directrices continentales; sin embargo, la escala subnacional tiene prioridades que no están en función de estos objetivos muy generales: “un típico ejemplo de este fenómeno es la firma del GATT, tratados comerciales como la Ronda de Uruguay que dio paso a la OMC. Estos tratados contienen previsiones que tienen sustanciales efectos sobre la jurisdicción territorial de las entidades subnacionales” (Paquin, 2005:86).

De esta forma, la misma integración comercial y económica da lugar a la creación de escenarios propicios para el desarrollo de las regiones, como son la consideración territorial como espacio de acción paradiplomática y la descentralización de las mismas instituciones supranacionales hacia estadios locales que desarrollen su propia dinámica internacional: “donde en lugar del rompimiento de las categorías conceptuales de alta y baja política, ha reconfigurado las agendas de política exterior en forma menos jerárquica y por lo tanto más enfocadas a la atención de la regiones” (Lecours, 2001:8).

Si bien los gobiernos subnacionales no son soberanos para imponer políticas de interés nacional obligatorias, sí pueden actuar en espacios amplios para crear redes interregionales importantes de cooperación. Los gobiernos subnacionales se convierten en interlocutores internacionales, con su propia infraestructura política que ha tenido éxito dentro de los procesos de integración económica.

Es un hecho que “a diferencia de la política exterior de los Estados, la paradiplomacia regional no busca representar amplios intereses regionales ni realizan una cobertura completa” (Keating, 2000:39). Si bien esta actividad opera fuera del tradicional esquema de las relaciones internacionales donde el Estado soberano es el actor principal, en forma sinérgica la cooperación entre los gobiernos subnacionales se da en función de estos vínculos o redes para lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo.

Este fenómeno de degradación del Estado soberano por parte del ambiente internacional ha sido aprovechado por los gobiernos subnacionales, lo cual es para Kenichi Ohmae un producto no necesariamente de “la ubicación de sus fronteras políticas, sino el hecho de que tienen el tamaño y la escala adecuados

para ser verdaderas unidades operativas en la economía mundial actual” (Ohmae, 1995:20). De esta forma, las fronteras no tienen un significado para los gobiernos subnacionales, tanto así como lo es la efectiva participación en la economía global para dar respuestas a necesidades locales.

Un elemento decisivo en la conformación de los gobiernos subnacionales como regiones operativas de los cambios internacionales de la economía está en estrecha relación con el desarrollo institucional en el nivel central y subnacional. Las instituciones se convierten en centros para la toma de decisiones y en la solución de conflictos entre los diferentes niveles de gobierno. El estado no es un “agregado de intereses neutrales de identidades, sino que este representa una crucial forma de creación social, política, económica y de resultados culturales” (Lecours, 2007:96).

De igual manera, el gobierno subnacional adquiere un papel directivo en la instrumentación de objetivos internacionales, de la administración, de la organización de la población que representan, de crear instituciones locales para determinar las líneas de acción o las estrategias hacia el exterior con respecto a la cooperación regional, multilateral o la “cooperación transnacional e intergubernamental —con un espacio para la sociedad civil— para regir la globalización” (Keohane, 2009c:444).

De ahí que en el nivel subnacional se puedan instrumentar también políticas locales efectivas teniendo como marco la integración regional supranacional o la globalización, en coordinación con los centros primarios para la toma de decisiones donde el territorio se convierte en espacio de acuerdos y de cooperación.

Finalmente, el regionalismo se manifiesta como un espacio institucional que aglutina asociaciones en las que existen centros para la toma de decisiones localizadas en agencias locales que establecen las directrices ante los cambios de la globalización. Otros dos elementos cruciales son el territorio como agente de actividad paradiplomática y el deseo expreso de los gobiernos subnacionales por cooperar en armonía con el gobierno central, donde los diferentes niveles toman decisiones en conjunto; ejemplo de ello es la comunidad de regiones en Europa que ha sido clave importante en la construcción de redes de cooperación internacional.

## LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La cooperación internacional es un elemento que ha definido las relaciones internacionales, ya sea desde el realismo político, donde “bajo este paradigma los



objetivos de la cooperación para el desarrollo están diseñados en función de la convivencia política o económica dictada por los estadistas de la esfera político-militar y geoestratégica” (Díaz, 2008:34). O, por otro, desde el marco teórico de la interdependencia a partir de los años setenta, en el que “se puede decir que cuando las acciones de cooperación involucran a entes subnacionales —municipios, provincias, gobernaciones, comunidades autónomas, etcétera— u organizaciones de la sociedad civil —fundaciones, ONG, etcétera—, nos encontramos frente a prácticas de cooperación descentralizada” (Hourcade, 2011:47).

De esta forma, la cooperación en sus dos escenarios, bajo el realismo o la interdependencia, definen objetivos de ayuda entre actores internacionales con el fin de obtener mejores condiciones de vida para la población con respecto de la educación, comercio, intercambio de tecnología, cultura, derechos humanos, desarrollo sustentable, gobierno, energía o integración económica entre los aspectos más importantes.

En el marco del realismo podemos considerar, por un lado, la cooperación multilateral entre organismos y Estados soberanos y, por otro, la cooperación bilateral entre países donantes y receptores cuya mecánica de cooperación está función de su desarrollo; se habla así de norte-sur como la forma tradicional de ayuda, sobretudo en el marco de la Guerra Fría, con dos superpotencias y sus cotos de influencia en el poder político y económico.

Esta posición tradicional empieza a cambiar a raíz de la presencia en el mundo de los gobiernos subnacionales que crean un escenario más homogéneo por su participación activa en la creación de redes hacia la década de los años setenta, cuando “La teoría de la Interdependencia compleja, modelo fundamental de los interdependentistas, ofrece elementos sólidos para la construcción del concepto plural del sistema internacional y para el estudio de la cooperación para el desarrollo, particularmente en la modalidad descentralizada, ya que reconoce la diversidad de actores e interacciones que frecuentemente están vinculados a asuntos concretos dentro del ámbito local” (Díaz, 2008:48).

Esta actividad internacional de los gobiernos subnacionales busca crear las condiciones para acuerdos siendo un complemento de la policía exterior en la definición de espacios de oportunidades para la cooperación.

Keohane parte de los Estados soberanos como unidad principal de su análisis sobre la cooperación donde puede existir armonía entre ellos, lo cual significa que hay una situación “en las que las políticas de los actores (concretadas en su propio interés sin consideración por el interés de los demás) automáticamente facilitan el logro de los propósitos de los otros” (Keohane, 2009d:211). Esto es que en el

espacio internacional los Estados pueden no tener diferencias, pero tampoco tienen intereses en común; cuando a través de contactos identifican que pueden presentar afinidades por compartir necesidades comunes y dar soluciones para obtener beneficios mutuos surge el interés por cooperar: “la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas” (2009d:212).

De esta forma, Keohane considera que pueden existir tres formas en las que los actores internacionales se manifiestan en el contexto mundial: en *armonía*, pero no necesariamente con lazos de cooperación, donde cada ente en forma interna tiene sus políticas que aplica sin afectar a terceros; la *cooperación* cuando las políticas de cada actor son coordinadas para plantear objetivos comunes, y la *discordia*, cuando los actores están en conflicto militar o sus políticas no están en común por tener intereses distintos.

Es un hecho que los gobiernos subnacionales, a diferencia de los Estados soberanos, no tienen intereses de poder, pero sí buscan el acercamiento con otros actores que tienen las mismas necesidades internacionales.

Así, la cooperación opera en dos niveles en los que tanto el Estado soberano y el gobierno subnacional se han visto impactados por los procesos de la globalización, lo cual se explica por los cambios internacionales, y hacia el interior de los Estados por la modificación de las relaciones entre los actores políticos. Hay que resaltar: “la flexibilidad de la agenda global y consecuente inclusión de nuevos temas y problemáticas, la apertura del escenario internacional a nuevos actores de diversa naturaleza y finalmente el avance de los procesos de descentralización al interior de los Estados que posibilitaron el fenómeno de la paradiplomacia, piedra angular de la cooperación descentralizada” (Hourcade, 2011:61).

Así, la cooperación descentralizada ha tenido un papel histórico que cobra importancia en la IV Convención de Lomé firmada en 1989 con los países de ACP (Asia, Pacífico y el Caribe).<sup>2</sup> Esto está marcado sobre todo por la transferencia de los problemas de la agenda mundial a los gobiernos subnacionales y la reformulación de los sistemas federales en el mundo.

<sup>2</sup> Convención de Lomé, acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países ACP vigente entre 1975-1995, firmado en Lomé, Togo. Establece un sistema de cooperación económica y ayuda entre la UE y las excolonias del Reino Unido (Mancomunidad), Francia y Bélgica, no sólo de África, sino también del Caribe y Oceanía. Permite la exportación libre de aranceles de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la UE. Versiones de la Convención: Lomé I (1975-1979), 45 países firmantes; Lomé II (1979-1985), 57 países firmantes; Lomé III (1985-1990), 66 países firmantes; Lomé IV (1990-1995), 68 países firmantes. Lomé IV fue revisada (1995-2000), 71 países firmantes.

Los Estados soberanos bajo el esquema de Lomé están enfocados a dar prioridad a la cooperación para lograr el desarrollo como núcleo central de la asociación de países desarrollados y subdesarrollados: “La cooperación ACP-CE<sup>3</sup> contribuirá a la supresión de los obstáculos que impiden el disfrute pleno y efectivo por parte de los individuos y de los pueblos de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales, gracias al desarrollo indispensable para su dignidad, su bienestar y su plena expansión” (Consejo de Ministros ACP-CE, 1996:13).

Si bien la Convención de Lomé presenta un marco realista por considerar a los Estados como elementos primarios del cambio mundial y de la cooperación, también es influida por la interdependencia compleja al contemplar por primera vez el papel de los gobiernos subnacionales en la cooperación descentralizada y en la definición de un Nuevo Orden Mundial:

Cooperación descentralizada: Artículo 251 bis. 1. Con el objeto de reforzar y diversificar las bases del desarrollo a largo plazo de los Estados ACP y para alentar a todos los agentes de los Estados ACP y de la Comunidad que estén en condiciones de contribuir al desarrollo autónomo de los Estados ACP a plantear y llevar a cabo iniciativas, la cooperación ACP-CE apoyará, dentro de los límites establecidos por los Estados ACP interesados, esas operaciones de desarrollo en el marco de la cooperación descentralizada, especialmente cuando combinen los esfuerzos y recursos de organismos de los Estados ACP y de sus homólogos en la Comunidad (Consejo de Ministros ACP-CE, 1996:22).

El compartir responsabilidades con los actores no centrales de la agenda política, comercial o cultural para los Estados está en función de ser más competitivos en el contexto internacional y la búsqueda de soluciones reales a problemas comunes.

Ningún gobierno subnacional buscará realizar acciones que afecten al Estado en su conjunto, y hasta ahora toda la cooperación descentralizada está enfocada a poner en un mismo plano lo local con lo internacional, donde “los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos del desarrollo se dan también de modo local y exigen la movilización de las energías locales” (Del Huerto Romero, 2007:23).

De esta forma, el papel de los gobiernos subnacionales en la cooperación descentralizada se materializa después de la Guerra Fría, cuando se le considera como instrumento de desarrollo regional y es la respuesta a problemas locales. La

<sup>3</sup> ACP-CE: Asia, Caribe, Pacífico-Comunidad Europea.

definición de espacios para obtener ventajas de los nuevos mecanismos económicos y comerciales es así “uno de los motivos que alienta a los entes subestatales a ir más allá de las fronteras nacionales y diseñar estrategias de posicionamiento en el mundo es la búsqueda de recursos y conocimiento para promover el propio desarrollo, lo que muchas veces se materializa en acciones de cooperación descentralizada” (Del Huerto Romero, 2007:56).

El enfoque realista de la cooperación vuelve a tomar importancia después del año 2000, lo cual se percibe en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005,<sup>4</sup> la cual surge como respuesta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, que destaca la participación del Estado soberano.<sup>5</sup>

En relación con la cooperación internacional, la Declaración de París está basada en cinco principios que rigen su acción: 1) principio de apropiación: los países en desarrollo ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias; 2) principio de alineamiento: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; 3) principio de armonización: las acciones de los donantes deben ser transparentes y colectivamente eficaces; 4) principio de gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados, y 5) principio de mutua responsabilidad: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Estos principios son la base para lograr una cooperación más eficaz cuyo objetivo es el desarrollo humano, sin embargo la Declaración de París presenta algunas deficiencias, ya que se retoma la idea de que el Estado soberano es el único que puede dar solución a los problemas de la agenda mundial; como menciona Sanahuja, es una percepción retrograda: “la visión del desarrollo está basada exclusivamente en los Estados centrales: exclusión de la sociedad civil, los gobiernos locales y otros actores en los procesos de desarrollo. Visión excesivamente técnica del desarrollo en detrimento de una lectura política” (Martínez y Sanahuja, 2008:17).

Si bien el paradigma estatocéntrico sigue siendo importante para entender la dinámica de los cambios mundiales y de la cooperación, los gobiernos locales tienen un peso significativo en la solución de problemas.

<sup>4</sup> Esta Declaración es un acuerdo internacional que establece compromisos globales de cooperación por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales.

<sup>5</sup> En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, 189 países se comprometieron a trabajar unidos para erradicar la pobreza extrema y convertir el derecho al desarrollo en una realidad para todos. Se fijan ocho objetivos de desarrollo los cuales están en función de ejercer una cooperación más efectiva.

De esta forma, tres años después de la Declaración de París, en 2008 se celebró en Accra (Ghana) el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda para consolidar los objetivos de París, que dio como resultado el Programa de Acción de Accra. Lo más novedoso de esta nueva propuesta de desarrollo basada en la cooperación es que se acepta la participación de otros actores distintos al Estado soberano, además de adoptar los cinco principios de la Declaración de París para estos nuevos actores:

Las contribuciones de todos los actores involucrados en el desarrollo son más eficaces si los países en desarrollo tienen la posibilidad de gestionarlas y coordinarlas. Damos la bienvenida a la función de los nuevos contribuyentes y mejoraremos la forma en que todos los actores involucrados en el desarrollo trabajan juntos. Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo (The World Bank, 2008).

De esta forma, el Programa de Desarrollo de Accra supera el vacío creado en torno al realismo político aceptando la participación de la sociedad civil y de actores locales, gobiernos subnacionales, municipios y ciudades en la ejecución de los principios de París para la cooperación descentralizada.

La aceptación de que todos los actores que contribuyen al desarrollo deben estar presentes en el diseño de estrategias “produce así de manera explícita el reconocimiento de los gobiernos descentralizados como actores de desarrollo y por ende del sistema de cooperación internacional para el desarrollo” (Martínez y Sanahuja, 2008:17).

La cooperación descentralizada contiene en sí misma todos los elementos de análisis que se han abordado, como la paradiplomacia, la relación de federalismo y política exterior y el regionalismo, de tal forma que podemos plantear cuatro conclusiones básicas del fenómeno:

1. Los procesos de la globalización y la transnacionalización. La globalización afecta por igual a Estados centrales y locales, ante la institucionalización de una fuerte competencia, en la que los diversos actores buscan consolidar espacios para obtener ventajas económicas, comerciales y la construcción de su identidad cultural y social. La transnacionalización es una forma en que las finanzas, el capital, busca su colocación en los espacios que le den mejores

condiciones de desarrollo y obtención de ventajas; la diferencia entre negociar con un gobierno local o central, por parte de empresas o dueños del capital, no implica diferencias cuando lo que se busca son ventajas competitivas. Para el gobierno local es una manera de hacerse de recursos para dar respuesta a las necesidades de fuentes de trabajo, inversión para nueva infraestructura y las prioridades de la población que gobiernan.

2. Los procesos de descentralización constitucional y administrativa. Estados soberanos con sistemas federales que permiten que sus partes integrantes puedan realizar actividades internacionales han consolidado importantes procesos de descentralización político-administrativos, lo que permite que las competencias legislativas y constitucionales de gobiernos subnacionales puedan ser ejecutadas con más facilidad y sin barreras administrativas desde el gobierno central. De esta forma no existe un conflicto entre lo federal y la conducción de la política exterior.
3. Intereses socioeconómicos y culturales. En sistemas federales existen intereses locales muy marcados y diferenciados con el centro, basados en lengua, cultura, administración histórica distinta o fuertes nacionalismos, que influyen en una deficiente política exterior común y que dé respuesta a las necesidades de todos los actores políticos, por lo que es un elemento que justifica motivaciones regionales y una lógica del porqué los gobiernos subnacionales tiene sus propios objetivos internacionales.
4. La integración regional. Históricamente, Europa es un buen ejemplo de regionalización. El Comité de las Regiones, órgano creado en el Tratado de Maastrich en 1992, no sólo permite a los diversos gobiernos subnacionales tener capacidad internacional; éstos pueden formular propuestas en los diversos ámbitos de la regionalización. Su actividad ha permitido construir en diversos niveles una comunidad europea más unida y el análisis de estrategias internacionales en el nivel subnacional.

Estos cuatro factores de la cooperación descentralizada engloban el análisis histórico de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales resaltando la cooperación como núcleo de acción de dichos entes, en la que “el papel de estos nuevos actores se circunscribe hacia aéreas concretas de las relaciones internacionales, en general en ámbitos socioeconómicos y culturales, sin adentrarse en ámbitos específicos que siguen siendo objeto de la acción privativa de los Estados” (Martínez y Sanahuja, 2008:21).

## CONCLUSIONES

Finalmente, esta separación entre la alta política que corresponde al Estado soberano y la baja política que es conducida por el gobierno subnacional está determinada por la adopción de roles internacionales para consolidar la cooperación descentralizada, que tiene su origen en variables ya identificadas en un proceso histórico de análisis académico y teórico del comportamiento exterior de los gobiernos subnacionales, como el territorio, la política exterior, la regionalización, la diplomacia, la globalización, la interdependencia y las redes que operan en forma conjunta para entender el fenómeno.

Las conclusiones sobre estos enfoques teóricos son una forma de explicar las relaciones internacionales de cooperación en su dimensión subnacional atendiendo puntos clave para sus análisis:

El Estado-nación seguirá siendo por mucho tiempo el actor principal de las relaciones internacionales; sin embargo, el monopolio que ejercía en la conducción de las relaciones internacionales y las redes de cooperación se ha visto acompañado por nuevos actores subnacionales que tienen un papel decisivo en los procesos de la globalización.

Los gobiernos subnacionales han adquirido capacidad política, jurídica, económica y comercial para establecer relaciones internacionales con otros actores, en las que el elemento constante es el interés por la cooperación con otros actores.

Todo indica que en el escenario mundial estamos presenciando la consolidación de nuevos actores internacionales, que han traspasado las fronteras nacionales para crear zonas estratégicas y ser más competitivos ante los desafíos que plantea la globalización y dar respuesta a sus intereses económicos.

La necesidad de espacios comerciales y económicos sigue consolidando su presencia y en el futuro crearán, sin lugar a dudas, una nueva forma de relaciones internacionales analizada en su dimensión subnacional. Es finalmente la explicación de la realidad desde otra óptica que no está en contradicción con el realismo político que toma como elemento principal de análisis al Estado soberano.

## REFERENCIAS

AGUIRRE, I. (1999). "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition". En: F. Aldecoa y M. Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.

- CONSEJO DE MINISTROS ACP-CE (1996). Acuerdo por el que se modifica el Cuarto Convenio ACP-CE de Lomé. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DEHAUSSE, R. (1998). "Federalisme, asymetrie et interdependence: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'etatfederal". *Etudes Internationales*, XX(2).
- DEL HUERTO ROMERO, M. *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- DÍAZ, A. L. (2008). La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales actuales". Madrid: Catarata.
- DUCHACEK, I. D. (1988). "Multicommunal and bicomunalpoliticities and their international relations". En: I. D. Duchacek. *Perforated sovereignties and international relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*. Nueva York: Greenwood Press.
- DUCHACEK, I. D. (1990). "Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations". En: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- DUCHACEK, I. D. (1984a). "The international dimension of subnational self-government". *Publius*, 14(4).
- DUCHACEK, I. D. (1984b). The territorial dimensión of politics. Within, among and across nations. Boulder y Londres: Westiew Press.
- GALLARDO PÉREZ, A. (2007). "Paradiplomacia: La dimensión subnacional de las relaciones internacionales". *Diplomacia* (110).
- HOCKING, B. (1999). "Patrolling the frontier: Globalization, localization and the Actorness of non-central governments". En: F. Aldecoa y M. Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.
- HOUCADE, O. I. (2011). "Concepto y alcance de la cooperación descentralizada" [en línea]. Paradiplomacia Org. Trabajos de Investigación en *Paradiplomacia*, Año 1, núm. 1. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> [consultado: 2012, junio 2].
- KEATING, M. (2000). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (36).
- KEOHANE, Robert O. (2009a). "La obra de Robert O. Keohane y la disciplina de las relaciones internacionales". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).



- KEOHANE, R. O. (2009b). "Una reconsideración del liberalismo internacional". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- KEOHANE, R. O. (2009c). "Poder, interdependencia y globalismo". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- KEOHANE, R. O. (2009d). "Capítulo 5: Cooperación y regímenes internacionales". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- KEOHANE, R. O. (2012). "Power, interdependence, and globalism". En: *Power and interdependence*. Nueva York: Longman Classics in Political Science.
- KINCAID, J. (1990). "Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and co-operation". En: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- KYMLICKA, W., y Ravi, J. R. (1997). *Vie commune: Aspects Internationaux des Federalismes*. Toronto: Canadian Centre for Foreign Policy Development.
- LECOURS, A. (2007). "Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions". *International Negotiations* (7).
- LECOURS, A., y Moreno, L. (2001). *Paradiplomacy and stateless a rference to the Basque Country*. Madrid: Spanish National Research Council/Concordia University.
- MALONE, C. (2011). "Lesentites non souverainessur la scene internationale". *L'Universite de l'Administracion Publique*, IV(2).
- MARTÍNEZ, I., y Sanahuja, J. A. (2008). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid: Fundación Carolina.
- OHMAE, K. (1995). *El fin del Estado nación*. México: Editorial Andrés Bello.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). Carta de las Naciones Unidas [en línea]. Capítulo I: Propósitos y principios. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> [consultado: 2012, julio 1].
- PAINCHAUD, P. (1974). "Fédéralisme et Théories de Politique Etrangere". *Etudes Internationales*, V(1).
- PALARD, J. (1999). "Les regions europeennesur la scene internationale: conditions d'acces et systemes d'échanges". En: J. Palard. "Les relations internationales des Regions en Europe". *Etudes Internationales*, XXX(4).

- PAQUIN, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Frankfurt: Peter Lang (Collection Régionalisme et Fédéralism 3).
- PAQUIN, S. (2005). "Why do sub-states and regions practice international relations?". En: G. Lachapelle y S. Paquin (eds.). *Mastering globalization. New sub-states' governance and strategies*. Nueva York y Manitoba: Routledge Group.
- RIORDAN, S. (2005). Adiós a la diplomacia. México: Editorial Siglo XXI.
- SOLDATOS, P. (1990). "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-actors". En: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- SOLDATOS, P. (1993a). "Cascading subnational paradiplomacy in a interdependent and transnational world". En: D. M. Brown y E. H. Fry (eds.). *States and provinces in the international economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California.
- THE WORLD BANK (2008). 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Programa de acción de Accra [en línea]. Accra, Ghana, 2-4 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> [consultado: 2012, diciembre 20].