

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración III



**LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA PARA EL
DESARROLLO: PERFIL DE SU DESEMPEÑO EN LOS AÑOS
NOVENTA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Leonardo Díaz Abraham

Bajo la dirección del doctor

José Ángel Sotillo Lorenzo

Madrid, 2005

ISBN: 84-669-2821-9

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

PROGRAMA DE DOCTORADO

ESTUDIOS IBEROAMERICANOS: REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL
(Departamento de Ciencia Política y de la Administración III)

**LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA
PARA EL DESARROLLO. PERFIL DE SU
DESEMPEÑO EN LOS AÑOS NOVENTA**

Director: Prof. Dr. D. José Ángel Sotillo Lorenzo

Ponente: D. Leonardo Díaz Abraham

Madrid, mayo de 2005

Presentación

Quiero comenzar esta disertación señalando algunos aspectos de mi vida profesional que pudieran tener relevancia en el desarrollo del presente acto académico.

Durante el periodo comprendido entre 1988 y 1992 cursé la licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México. Posteriormente, desempeñé distintos cargos en la administración pública federal hasta que, por razones laborales fui trasladado a la ciudad de Campeche, capital del estado del mismo nombre. Mientras colaboré con el gobierno federal me fue posible constatar la tendencia real hacia la descentralización de las competencias del Estado, así como la problemática que esto acarrearía para los gobiernos no centrales. Al mismo tiempo, tuve la oportunidad de entrar en contacto con representantes de la Comisión Europea y de organizaciones no gubernamentales que en conjunto llevaban a cabo distintos proyectos de cooperación para el desarrollo con el gobierno del Estado, los gobiernos municipales y otros actores cuyos campos de acción estaban circunscritos territorialmente al ámbito local y regional.

De esta forma, me fue posible percibir a la cooperación como un instrumento potencialmente útil para apoyar la supuesta *revertebración* del Estado a partir de los gobiernos no centrales y tuve conciencia por primera vez del contacto existente entre agentes de la cooperación internacional y actores locales, con especial atención a los gobiernos no centrales. Fue en este contexto en el que surgió la inquietud sobre la operación teórica y práctica de este vínculo en relación con el ejercicio de la política exterior nacional.

Posteriormente, en 1996 opté por suspender mi carrera dentro del servicio público e ingresé como profesor e investigador al Centro de Investigaciones Históricas y Sociales de la Universidad Autónoma de Campeche. En este centro de estudios, en el cual actualmente soy becario, participé en una investigación sobre el impacto socio-económico en la población local que conllevaba la reconstrucción y rehabilitación de zonas arqueológicas como potenciales áreas de explotación turística. Una vez más, entré en contacto con agentes internacionales que mantenían intereses en el plano local o regional, así como con actores locales dispuestos a explotar productivamente este vínculo.

Ya en 1999, con una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, me inscribí al curso magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo impartido por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Durante este periodo, me fue posible valorar en un marco más amplio las relaciones de cooperación para el desarrollo existentes y su connotación dentro de esta particular etapa histórica, especialmente a lo largo de la década de los noventa.

Ha sido precisamente durante esta etapa cuando ha tenido lugar el *grosso* del proceso de descentralización del Estado en los países receptores de cooperación. Al mismo tiempo y de forma correlativa se iba perfilando la cooperación descentralizada como un instrumento efectivo para el sistema de cooperación internacional. El peso específico que mantiene la cooperación de la Unión Europea en este sentido y las aportaciones que ha realizado a este campo me llevaron a optar por la cooperación comunitaria como ejemplo para la descripción de instrumentos específicos empleados en esta actividad.

Una vez finalizados los cursos sobre cooperación internacional pude colaborar con la Federación Mundial de Ciudades Unidas y la Comisión Europea para la realización de la memoria del Programa de Cooperación Descentralizada América Central-Europa, publicado en 2000. La aproximación al terreno práctico que implicó la elaboración de la memoria, terminó por orientar definitivamente mi interés por la cooperación internacional para el desarrollo realizada por los gobiernos no centrales. Con el propósito de ahondar en la temática desde una perspectiva teórica más amplia, decidí solicitar el ingreso al programa de Estudios Iberoamericanos: Realidad Política y Social del Departamento de Ciencia Política y de la Administración III (Teorías y Formas Políticas y Geografía Humana). Y ello, entre otras cosas, porque los objetivos del programa de estudios coinciden con puntos medulares de la temática en cuestión. Me fueron especialmente significativos los cursos y seminarios relacionados con la identidad política y el territorio en América Latina y Europa, con políticas públicas espaciales y con las concepciones ideológicas vigentes en América Latina y Europa. Tengo que señalar, además, que en el transcurso de esta investigación realicé una estancia académica de un año en Londres, bajo la tutela del Prof. Dr. Andrew Dobson de la Open University. Cabe destacar que durante este periodo el acceso a fuentes bibliográficas en inglés

resultó especialmente enriquecedor para los objetivos de mi investigación. A partir de esta experiencia, opté por el manejo de fuentes bibliográficas en el texto entre corchetes, en lugar de pies de página, por considerar que tal metodología facilitaba la lectura y permitía un formato más ligero de los textos.

No obstante la coincidencia de la materia en estudio y los objetivos del programa de doctorado, la naturaleza propia del tema de la cooperación internacional desde los gobiernos no centrales sugería la tutela de un académico vinculado al tema de la cooperación y las relaciones internacionales que mantuviera una perspectiva desde la Ciencia Política. El Dr. José Ángel Sotillo, profesor titular del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y colaborador del programa de Estudios Iberoamericanos: Realidad Política y Social, me pareció un especialista idóneo para guiar la investigación que conduciría finalmente a la elaboración de mi tesis doctoral.

A la vista de lo anterior, puede decirse que la presente investigación se ha gestado en la búsqueda de un marco multidisciplinario que desde diversas perspectivas consiga contribuir a la elaboración teórica y, en consecuencia, a la práctica de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo.

De hecho, la propia estructura metodológica de la investigación hace que el contenido del documento que se presenta a continuación se pueda agrupar de la siguiente manera.

En el primer capítulo, se presenta una introducción al marco metodológico y a la construcción conceptual de los términos en uso a lo largo de la investigación. En el segundo capítulo, intento analizar un panorama general de las grandes tradiciones de pensamiento en las relaciones internacionales para destacar los elementos que resulten útiles en la definición del plano global y su articulación con la política exterior de los Estados. Asimismo, se describen a grandes rasgos las teorías sociológicas del desarrollo, enfocadas particularmente hacia el campo de interés de esta investigación. Con ello pretendo mostrar el paralelismo entre los paradigmas de la teoría de las relaciones internacionales y las teorías sociológicas del desarrollo.

Por su parte, en el capítulo III se abordan conceptos que coadyuvan a la comprensión del sistema internacional, su estructura y la interacción entre sus unidades, en relación con las actividades del sistema internacional de cooperación,

en particular la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo. Para ello, se ofrece un perfil sobre la teoría de sistemas, en tanto herramienta teórica, y se destaca al poder político como un elemento medular en la explicación de las relaciones internacionales y la integración del sistema internacional y la política exterior nacional. Así, se identifican los mecanismos posibles para la interacción que mantiene el plano del gobierno local con la política nacional e internacional, así como la naturaleza de sus actividades en el exterior.

El capítulo IV está abocado a la definición de actores y niveles de análisis dentro del proceso de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo. De esta forma, se identifica a la ciudad media y a las regiones como unidades privilegiadas de análisis y al ámbito no central de gobierno como plano prioritario para el estudio de este tipo de actividad. Así, también, se observa la relación cercana que conservan, en términos de poder político, los gobiernos locales, los movimientos sociales y los grupos de presión, como manifestaciones de la acción social circunscrita territorialmente. En este sentido, considero que la CODD puede significar un instrumento valioso para realizar actividades de cooperación para el desarrollo mediante el consenso y una base amplia de asociación entre los diferentes actores.

Así, el último capítulo parte de la hipótesis que la inclusión de la cooperación descentralizada dentro de la política de cooperación comunitaria de la Unión Europea en la década de los noventa ha influido de forma decisiva sobre la formulación teórica y práctica de este particular enfoque de cooperación. De tal forma, se da repaso al proceso de formalización de esta actividad dentro de las instituciones de la Unión Europea y los programas e instrumentos específicos que se han creado en apoyo a la cooperación para el desarrollo en los planos de gobiernos no centrales.

Por otra parte, quiero agradecer al equipo de trabajo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación su apoyo entusiasta. Así también, quiero destacar la estupenda labor de docentes y administrativos del Departamento de Ciencia Política y de la Administración III de la Universidad Complutense de Madrid. Finalmente, quiero hacer un reconocimiento muy especial para el director de esta tesis, Dr. José Ángel Sotillo, quien hizo posible este trabajo.

Capítulo I: Introducción al marco metodológico y conceptual	8
1. Los modelos teóricos o paradigmas	14
2. Referencias fundamentales para la definición de conceptos.....	20
Capítulo II: Los paradigmas en la teoría de las relaciones internacionales y en la teoría del desarrollo: perspectivas comunes.....	25
1. Los modelos teóricos o paradigmas en el estudio de las relaciones internacionales	26
2. Aproximación al estudio del sistema internacional	40
2.1. La teoría de los sistemas como herramienta en los estudios internacionales	41
2.2. El poder político en el sistema internacional	48
2.3. El concepto de poder e interdependencia en el contexto del sistema internacional	52
2.4. La estructura del sistema internacional y algunas consideraciones al respecto.....	66
3. Los modelos en la teoría del desarrollo y su vinculación con los paradigmas en las relaciones internacionales	72
3.1. Los paradigmas de la modernización y de la revolución.....	77
3.2. Los paradigmas de la competitividad, de los movimientos sociales y la identidad	86
Capítulo III: La participación de los gobiernos no centrales (GNC) en la conformación de la política exterior y su desempeño en el medio internacional	96
1. Los gobiernos no centrales (GNC): definición del campo de estudio	97
2. Los GNC: Política exterior y política internacional.....	103
3. Planteamiento teórico para el estudio de las actividades exteriores de los GNC	113
4. Los GNC y la política multi-nivel.....	151
Capítulo IV: Definición de actores y niveles de análisis dentro del proceso de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD).....	177
1. El poder político y el territorio en el marco del ejercicio de las administraciones públicas no centrales	178
2. Definición de actores en el ámbito subnacional	196

2.1. La ciudad local o media	197
2.2. Las regiones	201
3. Definición de los niveles de análisis en el ejercicio de la CODD	206
4. La CODD y la dimensión política de la participación organizada en el ámbito local y regional	234
Capítulo V: La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea y el apoyo a la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD) durante la década de los noventa.....	253
1. Antecedentes históricos de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea	255
2. Descripción del proceso de formalización del concepto y la práctica de la CODD en las instituciones políticas de la Unión Europea	269
2.1. Instrumentos de apoyo a la CODD dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea (UE).....	303
VI: Conclusiones	318
Bibliografía	337

Capítulo I: Introducción al marco metodológico y conceptual

Esta investigación tiene como objetivo central abordar y valorar algunos elementos teóricos indispensables para comprender de mejor manera el fenómeno de la Cooperación Oficial Descentralizada para el Desarrollo (CODD) llevada a cabo por los gobiernos no centrales (GNC) de países miembros de la Unión Europea en particular durante la década de los noventa. Bajo esta perspectiva, también se procurará la identificación de las instituciones públicas subnacionales o los GNC como actores dinámicos o potenciales dentro del sistema internacional. Así, es importante mencionar que, dada la amplitud y la veloz evolución de la teoría y la práctica de esta actividad, son variadas las dificultades metodológicas que encara esta investigación. En principio, para solventarlas en lo posible he optado por establecer a continuación los parámetros conceptuales básicos de la estructura metodológica de esta investigación.

De esta forma, se puede decir que el análisis de un fenómeno con manifestaciones recientes y relativamente innovadoras, como es el caso de la cooperación para el desarrollo entre GNC, sugiere la utilización de una metodología poco ortodoxa que incorpore desde el terreno de las ciencias sociales de forma ordenada y coherente herramientas metodológicas diferentes. Debe señalarse que en ningún caso debe pasarse por alto la diversidad de los agentes, escenarios, relaciones e intereses que interactúan dentro de la actividad que engloba este particular objeto de estudio. Por estas razones, entre otras, el trabajo que se presenta a continuación sólo puede tener una ambición limitada. Pues se pretenden plantear algunos referentes teóricos de las relaciones internacionales de carácter general que permitan la delimitación a grandes rasgos del campo de estudio en cuestión, sin necesariamente profundizar en el campo de la teoría de las relaciones internacionales de forma exhaustiva.

Como punto de partida, considero que la cooperación internacional para el desarrollo es un campo adscrito fundamentalmente al terreno de estudio de las relaciones internacionales que a su vez “posee un carácter multidisciplinar muy destacado y que, en consecuencia, el investigador internacionalista debe poseer conocimientos de varias ciencias auxiliares, entre las que destacan: la Historia, el

Derecho Internacional Público; la Ciencia Política; la Sociología; la Economía; especialmente la Macroeconomía; la Geografía; las ciencias militares o estratégicas [el estudioso] necesariamente tiene que estar dispuesto a utilizar varios métodos y distintas técnicas, en función del objeto material de su investigación y las ciencias auxiliares que deba emplear [Calduch Cervera, R., 2004: p. 32].

De manera tal que sin perder de vista este carácter multidisciplinario, podemos establecer en particular la existencia de “una zona de forzada coincidencia entre la Ciencia Política y la teoría de las Relaciones Internacionales, pues la política internacional es a la vez objeto de estudio de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales” [Medina Ortega, M., 1973: p. 185]. No obstante que parece evidente la confluencia de disciplinas en este campo de estudio, hay que reconocer que la teoría de las relaciones internacionales –independientemente de su discutible condición de subordinación frente a otras disciplinas- no se puede reducir, como afirmara en su defensa R. Mesa, “a una mera política internacional; siendo, como es [...] una disciplina de mucha más complejidad” [Mesa, R., 1977: p. 43]. En este mismo sentido, hay que reconocer que para desarrollar una investigación donde intervengan distintas ramas del conocimiento, la edificación de la metodología se convierte en un reto mayor para el investigador. En este punto, conviene señalar que dado que existe una pluralidad de enfoques desde los cuales se puede abordar la formulación teórica en materia de relaciones internacionales, en esta investigación se privilegiarán a las categorías conceptuales de la Ciencia Política como rectoras.

Esto es, aunque resulta patente la limitación que implica la definición de este campo del conocimiento –la Ciencia Política- dentro de una rama de las ciencias sociales eminentemente multidisciplinaria –las relaciones internacionales- la articulación metodológica, y por tanto epistemológica, resulta más clara e instructiva si se parte de la idea que la Ciencia Política estudia el fenómeno del Poder y su protagonista es el Estado, entre otros actores que confluyen en el escenario internacional, incluidos de forma causal dentro de estas categorías los gobiernos no centrales o las construcciones políticas e institucionales continentales –en el caso de la Unión Europea- y la política de cooperación para el desarrollo que llevan a cabo. Cabe reiterar que esta aproximación conceptual básica, propia de la Ciencia Política, se mantendrá a lo largo de esta investigación.

En cuanto al método de estudio, hay que señalar que para la realización de esta investigación académica se ha procurado mantener el apego a los criterios fundamentales establecidos por las herramientas que se corresponden con los métodos descriptivo, analítico, comparativo, dialéctico, deductivo e inductivo.¹ Esto es, dada la naturaleza multidisciplinaria de este estudio y debido a la complejidad del tema abordado, se requiere la utilización de una gama amplia de métodos de investigación científica; uno u otro, según sea el caso.

Bajo esta pauta, hay que señalar que el método *descriptivo* es utilizado como herramienta para la narración concisa y representativa de la cuestión en estudio. En términos generales, este método busca proporcionar al investigador un conocimiento inicial derivado de la observación empírica del fenómeno u objeto de estudio mediante determinados criterios preestablecidos (como la ubicación temporal, espacial, las características formales o funcionales, de causa-efecto, entre otras). Esta herramienta explicativa tiene como base la identificación y estudio de fuentes directas e indirectas, o bien de inventario o de invención.² Esta aproximación a la realidad social en estudio debe contener la información relevante sobre el fenómeno que se investiga, pero su alcance termina dónde comienza el terreno del análisis y la síntesis.

A lo largo de esta investigación académica, nos encontraremos con el uso frecuente de la descripción histórica –que considera a la cronología de los sucesos del devenir humano como punto de referencia- de la descripción geográfica –que interpretará la realidad en cuestión desde la perspectiva del espacio físico, su funcionalidad y la localización- y de la descripción sociológica, donde las categorías sociales son la unidad rectora de la narración descriptiva.

¹ En el documento: Calduch Cervera, Rafael (2004): *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales: curso de doctorado*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. http://www.ucm.es/info/sdrelint/prin_gr1_2.htm, pp. 24-30 el autor reconoce como principales métodos científicos a los siguientes: a) método descriptivo; b) analítico; c) comparativo; d) sintético; e) inductivo; f) deductivo, y; g) dialéctico o de inferencia contradictorio-sintetizadora.

² El filósofo J. Ibáñez distingue en su obra entre fuentes de inventario y de invención. Las primeras se refieren al cúmulo de información de diversa índole desde la cual parte el investigador en su labor científica. Mientras que las fuentes de invención son aquellas que nadie considera como tal, “todo lo que ocurre, lo que pudo haber ocurrido y no ocurrió, lo que ya nunca ocurrirá, es fuente de información”, en una dimensión igualmente humana.

Por su lado, el método *analítico* tiene como partida el conocimiento general de una realidad individual o colectiva determinada –que puede estar constituida con base en el método mencionado anteriormente- para “realizar las distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las relaciones que mantienen entre sí” [Calduch Cervera, R., 2004: p. 25]. No obstante, los hechos científicos deben ser entendidos como un conjunto de conceptos y fenómenos comprobables interrelacionados. En ningún caso, se pueden considerar como una simple suma de elementos yuxtapuestos que carecen de relación entre sí. Por definición, deben entenderse como “un conjunto ordenado, coherente, en el cual los conceptos que lo forman poseen unas relaciones determinadas”[Lapierre, J.W., 1976: p. 15].

De esta forma, el método analítico busca la descomposición conceptual del *todo* para poder distinguir y explicar sus partes. Así, es posible conocer el *todo* en cuestión, pues este proceso lógico parte del supuesto que la desagregación de partes del *todo* no representa una pérdida significativa de las características esenciales del conjunto total. No obstante, no siempre resulta así, pues existen variables dinámicas –como el tiempo- que no admiten una simple descomposición del conjunto total en sus partes, o bien, que requieren del establecimiento de periodos designados arbitrariamente por el investigador.

En cualquier caso, este método es una herramienta imprescindible para realizar las operaciones teóricas relativas a la conceptualización y clasificación de elementos explicativos de determinado hecho científico. Asimismo, el análisis es indispensable en la formulación práctica del método comparativo, ya que revela elementos comunes que pueden ser sujetos a comparación y así establecer una relación contrastada entre ellos.

Como hemos señalado, el método *comparativo* se basa en el contraste entre las constantes, variables y las relaciones que mantienen los elementos entre sí con los de otro hecho científico homologable. El contraste se suele realizar con suceso o hechos similares que están registrados empíricamente. De esta forma, se pueden establecer las semejanzas –percepción analógica- o diferencias en oposición -percepción antagónica- en elementos equiparables a partir del reconocimiento de ciertas cualidades inherentes entre los conjuntos comparables. De hecho, en el campo de las relaciones internacionales el método comparativo nos resulta de gran

utilidad pues “nos permite distinguir entre los sucesos o variables que se repiten en diversas realidades internacionales diferentes y, por lo tanto, que poseen un carácter de generalidad y aquellos otros que son exclusivos de cada uno de ellas y sólo podemos considerarlos desde su particularidad” [Calduch Cervera, R., 2004: p. 26]. Así también, este método ayuda a reconocer elementos que determinan el origen estructural o coyuntural de determinado suceso, a fin de orientar en mejor término la comparación de dos o más fenómenos o sucesos que puedan ser objeto de estudio en términos científicos.

De igual forma, la utilización de la percepción antagónica del método comparativo permite el establecimiento de la antítesis de determinada realidad social con respecto de otra y de tal manera da lugar al método dialéctico que valora las contradicciones existentes entre los elementos constitutivos de un determinado fenómeno científico, para comprender las leyes y principios bajo los que opera.

El método *dialéctico* parte de postulados básicos que le dan consistencia a esta aproximación a la realidad. Como ya hemos señalado, considera que las contradicciones son el motor dinámico de la realidad. Esta realidad es además de dinámica y evolutiva, ya que el proceso de estudio de las contradicciones lleva a la elaboración de una síntesis que es a su vez puede ser contrapuesta con una nueva contradicción; esto es, bajo una concepción progresiva del conocimiento. Así de esta forma, el método dialéctico considera que también la praxis y la teoría tienen que ser expuestas a este mismo proceso de edificación del conocimiento científico.

Por su parte, podemos afirmar que el método científico *deductivo* parte de enunciados abstractos en torno a nociones generales con el objetivo de derivar en enunciados concretos sobre relaciones o comportamientos específicos; en otras palabras, este proceso de razonamiento parte de *lo abstracto y general* para llegar a *lo concreto y específico*. En este sentido, la deducción es el proceso que nos permite utilizar las teorías para explicar en términos estructurales y funcionales acontecimientos de lo más diversos.

En sentido inverso al método deductivo discurre el método de investigación de *inferencia inductiva* que consiste en la aplicación de un proceso de generalización de lo observado a lo que no hemos observado, por no ser posible lograrlo o no haber sido objeto real de estudio en términos empíricos. Es posible establecer que el método inductivo es el pilar de la teoría científica, dado que las construcciones

teóricas elaboradas a partir de esta aproximación metodológica parten de la observación y son empíricamente fundadas [Manheim, J.B. y Rich, R.C., 1988: p. 34]. En este sentido, la inducción parte de lo que sabemos que puede ocurrir en determinadas situaciones y, a continuación inferimos lo que podría suceder en otras de características semejantes. Así, establecemos nexos lógicos entre lo que es reconocido como conocimiento y la predicción de lo que no hemos observado empíricamente, pero suponemos. Este tránsito de lo particular a lo general se basa en el supuesto de que existe una pauta constante que subyace a los acontecimientos, interrelacionando unos conocimientos con otros de forma acumulativa.

No obstante, hay que reconocer que no basta con el método inductivo, pues la mera indicación de los hechos no proporciona en sí misma una explicación, al menos que sea posible la explicación de por qué determinados sucesos desembocaron en un resultado particular. De este modo, “el método inductivo sólo tiene valor en la medida en que las leyes científicas generales que permite formular puedan ser empleadas deductivamente en todos aquellos casos que no fueron investigados para realizar la inducción [que] nos permite teorizar a partir de casos particulares y la teoría nos permite la aplicación deductiva a nuevos casos particulares” [Calduch Cervera, R., 2004: p. 28].

1. Los modelos teóricos o paradigmas

Se puede decir en términos generales que la teoría internacional, como fundamento científico de la disciplina de las relaciones internacionales, tiene como objetivo central el estudio, análisis e investigación de un campo del conocimiento que se denomina *realidad internacional*. Esto es, “esa parcela de la realidad política que concierne a lo que sucede en lo que llamamos ‘sociedad internacional’, o ‘sistema internacional’, o ‘comunidad internacional’, el escenario en el que las relaciones internacionales se producen, como interacciones estructurales y funcionales de los actores” [García Picazo, P., 2004: p. 51].

En este sentido, se puede considerar a la teoría internacional como el área del conocimiento abocada al estudio de la realidad internacional –como categoría

abstracta del conocimiento- y las ideas y teorías que se derivan de la reflexión crítica de las diferentes construcciones teóricas que la componen. A pesar de que esta investigación no busca profundizar en este sentido general de las relaciones internacionales, parece indispensable señalar algunos elementos representativos de las diferentes corrientes del pensamiento de esta disciplina se complementan con las diferentes teorías del desarrollo. Esta conjunción resulta de gran utilidad para la contextualización en términos teóricos del tema central de esta investigación: la cooperación internacional para el desarrollo, en especial en la oficial descentralizada. De hecho, en particular la investigación partirá del supuesto que la CODD no sólo representa un instrumento mancomunado de apoyo para llevar a cabo actividades de desarrollo social, político o económico, sino también para la consolidación de valores democráticos y de buen gobierno. Para ilustrar lo antes mencionado, se tomará el caso de las actividades de la Unión Europea en este sentido.

Para comenzar, parece adecuado presentar una breve semblanza de las principales características de los debates teóricos que han marcado la evolución de esta actividad, en particular en cuanto al tema que nos ocupa. De esta forma, parece relevante señalar que en el terreno de las ciencias sociales las explicaciones que se elaboran para tratar de entender la realidad social tienen la función de reducir la complejidad de los fenómenos sociales para hacerlos más comprensibles. Con la formulación de explicaciones posibles en torno a ciertos acontecimientos estamos teorizando o desarrollando teorías, así también al aplicar un proceso lógico – deductivo o inductivo- que busca establecer las relaciones empíricas que dan lugar a determinado suceso. Desde esta perspectiva, el primer paso en una investigación científica es la construcción de una teoría. Esto es, si esta teoría es una explicación adecuada de cómo se relacionan los elementos en estudio, también es capaz de someterse a la prueba de la comprobación empírica y podrá mantener un determinado grado de predicción que irá en relación con su exactitud. De esta forma, podemos considerar que “las teorías proporcionan conjuntos de razones por las que los hechos deben estar conectados de un modo determinado y *hacen que los*

*hechos sean útiles al ofrecernos una estructura para interpretarlos y para ver las relaciones entre ellos*³ [Manheim, J.B. y Rich, R.C., 1988: p. 31].

Igualmente, se puede decir que cualquier investigación científica o académica está orientada hacia la resolución de problemas o a despejar incógnitas. Así, formulamos las *hipótesis* que son potenciales respuestas que se intuyen o suponen como las más adecuadas para brindar una solución a los problemas o interrogantes en cuestión. De hecho, podemos clasificar a las hipótesis bajo dos criterios: a) por su importancia en relación con otras hipótesis, o; b) por el momento de la investigación en que son formuladas. Dentro de las primeras mencionadas se encuentran las hipótesis básicas o fundamentales y las hipótesis complementarias o auxiliares. Las básicas son aquellas que se presentan como formulaciones explicativas sobre las causas originales de determinado fenómeno. Por un lado, las complementarias se refieren a causas que intervienen circunstancial o fortuitamente pero que forman parte de la explicación del fenómeno.

Por su parte, la clasificación de hipótesis por su momento de elaboración se subdivide en hipótesis iniciales e hipótesis de desarrollo. Las primeras se refieren a aquellas proposiciones enunciadas al comienzo de la investigación –puede ser antes del inicio, durante la fase de identificación del tema de estudio o mientras se lleva a cabo la recolección de información para la investigación. De esta forma, las hipótesis iniciales revisten particular importancia ya que en buena medida orientan la investigación en las siguientes fases, pues de hecho intervienen en la elección de fuentes, métodos o modelos teóricos que se desarrollaran a lo largo de la investigación. Así también, las hipótesis de desarrollo son las que se formulan a partir de la interpretación de la información o explicación y son suposiciones generadas en relación con algún aspecto concreto de la investigación que no había sido considerado en un inicio. En este sentido, es posible decir que no existe una relación jerárquica entre las hipótesis iniciales y de desarrollo, pues aunque hay que reconocer como fundamental para la investigación la guía de las hipótesis iniciales, las hipótesis de desarrollo frecuentemente revelan aspectos sustanciales de la investigación que no fueron contempladas desde el principio.

De cualquier forma, se puede decir que las hipótesis son suposiciones de respuestas orientadas a resolver problemas que se plantean que son susceptibles

³ Las cursivas son del original.

de ser verificados, sean confirmados o refutados, por medio del ejercicio de investigación científica. Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que en términos generales “la ciencia descansa en el procedimiento de prueba-error [verificación-refutación] como base del conocimiento racional del hombre. Los diversos métodos científicos [...] no son en realidad más que diversas formas de aplicación del procedimiento de prueba-error para optimizar los resultados y minimizar el esfuerzo humano de conocimiento y racionalización” [Calduch Cervera, R., 2004: p. 32]. De tal forma, el conocimiento se va integrando en marcos de referencia que son llamados paradigmas o modelos de aproximación teórica a la realidad social [Grawitz, M., 1983: p. 274].

Así, un paradigma o modelo teórico puede ser definido como un marco intelectual que estructura el pensamiento acerca de un conjunto de fenómenos; “son nada más que ‘mapas mentales’ que ayudan a organizar la realidad y a entender una multitud de eventos que ocurren en el mundo. Los paradigmas ofrecen también modelos diferentes de la realidad o visiones del mundo y por tanto tienen el efecto de centrar la atención acerca de unas cosas y alejarla de otras” [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 17]. O sea, un modelo teórico indica sobre qué puntos pueden detectarse las semejanzas y unas diferencias significativas entre experiencias y objetos que a partir su singularidad serían incomparables entre sí mismos. De esta forma, un paradigma establece los parámetros que permiten la comparación entre dos o más acontecimientos, sujetos u objetos bajo un mismo patrón de valoración. De igual manera, los modelos teóricos suelen poner de manifiesto qué semejanzas o diferencias son insignificantes o no causales del fenómeno que se estudia.

No obstante, los modelos teóricos son más que representaciones o simulaciones de determinada realidad social, pues tienen una enorme capacidad de modificación y se caracterizan por ser abstractos, formales, sobre los que se puede razonar y ayudar al investigador a establecer unos hechos y a explicarlos al descubrir sus relaciones comunes o correlativas. De esta forma, se puede decir que los paradigmas son una herramienta útil para la generación ordenada y coherente del conocimiento científico. Asimismo, la aplicación de estas construcciones teóricas influye en el establecimiento particular del marco de estudio de una investigación –

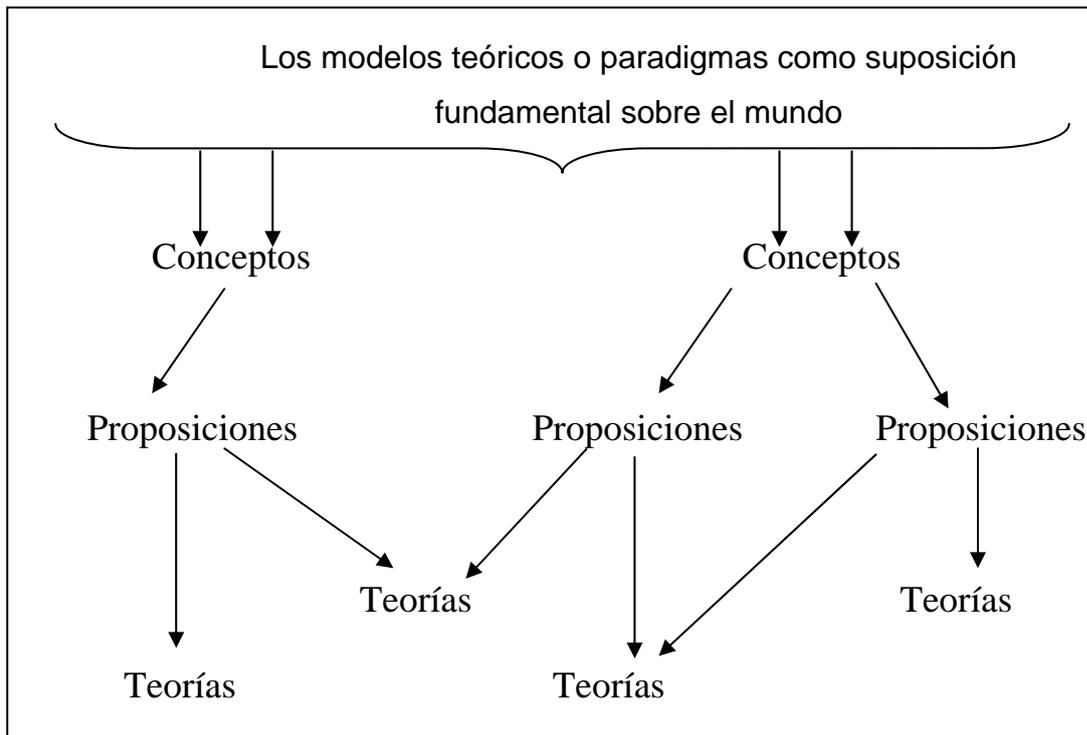
función heurística o de inventiva- y también forman parte propiamente de la explicación, cumpliendo con su función teórica. [Lapierre, J.W., 1976: p. 16].

De hecho, H. Kuhn, quien popularizó hacia 1962 el término paradigma, lo definió como la constelación de creencias, valores y técnicas compartidas por miembros de una comunidad dada [Kuhn, T.S., 1985: p. 175]. Cabe señalar que la generalización extrema del término llevó a este autor a darle más de veinte acepciones diferentes [Arenal, C., del, 2000: p. 25]. No obstante, el sentido originario que dio H. Kuhn al término es relativo a la teoría del conocimiento; es decir la gnoseología [Calduch Cervera, R., 2004: p. 44].

En este sentido, al precisar debemos tomar en cuenta que el corazón de la definición de paradigma debe ser sustantivo y no metodológico. Esto es, un paradigma difiere de otro no en su construcción sino en su contenido y da lugar a la construcción de los conceptos. Es cierto que tampoco se puede considerar como una teoría dominante, pues un modelo teórico es previo a la elaboración de una teoría y puede ser definido como las suposiciones centrales para conformar un cuadro del campo de estudio y mostrarnos "qué es conocido sobre el mundo, qué se desconoce, cómo debiera uno ver el mundo si uno quiere conocer lo desconocido y, finalmente qué merece la pena conocerse" [Vasquez, J.A., 1998: p. 22]. Para ilustrar su definición sobre el carácter previo de estas construcciones teóricas a la teoría, J. Vasquez establece una jerarquización entre paradigma, concepto, proposición y teoría. Según el proceso propuesto por este autor (ver figura 1), la teoría es una construcción especulativa, formada por una serie de proposiciones comprobables que tienen como base los conceptos que las integran.

Así, se puede decir que los modelos teóricos son un conjunto coherente y ordenado de conceptos bien definidos y que poseen entre sí relaciones determinables; esto es, para definir un concepto hay que ponerlo en relación con otros conceptos. Toda definición implica, pues, un modelo o cuadro de referencia [Lapierre, J.W., 1976: p. 16]. En este sentido, el paradigma es el modelo establecido *a priori* que resulta útil para la generación de nuevos conocimientos y para la perfectibilidad del propio modelo como herramienta epistemológica.

Figura 1: La relación analítica entre paradigmas, conceptos, proposiciones y teorías.



Fuente: Vasquez, J.A., *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge University Press, núm. 63, col. Cambridge studies in international relations, Cambridge, p. 23.

Desde esta perspectiva influida por el conductivismo, el término paradigma se define como un esquema sintético y abstracto que resulta útil para ordenar los elementos de la realidad de una forma rigurosa. Su construcción parte de la realización de un estudio descriptivo y explicativo, en el que las observaciones concretas o experimentales están basadas en hechos y datos previamente cuantificados. Se puede decir que “a partir de estas observaciones se establece la existencia de relaciones entre determinados elementos significativos; de la existencia de estas relaciones se deduce un esquema explicativo que puede aplicarse seguidamente a situaciones comparables y permite de esta forma fijar las constantes y las variables de cada caso estudiado” [Merle, M., 1978: p. 138].

En este sentido, cabe adelantar que en el próximo capítulo de esta investigación se tomarán como referencia algunos planteamientos específicos relativos a modelos teóricos tanto del campo de las relaciones internacionales así como de los paradigmas de la sociología del desarrollo. No obstante, con fines de claridad y mejor desempeño metodológico parece conveniente el establecimiento de

algunos parámetros conceptuales básicos que permiten la mejor comprensión de lo referido a lo largo de este estudio.

2. Referencias fundamentales para la definición de conceptos

Como punto de partida se debe establecer una definición general de la cooperación internacional para el desarrollo en términos amplios; una adecuada es: “el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p. 17].

No obstante, los objetivos de una investigación como esta, referida a la CODD, exigen una delimitación más rigurosa del concepto en cuestión y su significado. En primer lugar, hay que precisar el término genérico de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo. De hecho, en los propios países de la Unión Europea –e incluso dentro de las instituciones comunitarias- coexisten concepciones claramente diferenciadas, por lo que vale la pena aclarar el sentido que se da al concepto de CODD. Por ejemplo, en España y Francia se define como la actuación en materia de cooperación internacional para el desarrollo que realizan los entes públicos territoriales subnacionales, como son las ciudades, demarcaciones municipales, provinciales, regionales, diputaciones, o bien, fondos que concentran los recursos y desempeñan las actividades de determinadas administraciones públicas subnacionales [Ribero, R.M., 1998: p. 98].

En contrapartida, encontramos la definición utilizada por la Comisión Europea, que se refiere a la cooperación descentralizada de forma más amplia, horizontal y participativa, como una fórmula de asociación que permite la interacción de una extensa gama de actores que pretenden alcanzar una dimensión internacional en sus actividades sociales políticas y económicas. Tal es el caso de los gobiernos municipales e instituciones regionales, ONGD, cámaras de comercio e industria, organizaciones de base, universidades, sindicatos y empresas. Como ya se ha mencionado, para mayor precisión en el uso de la terminología en esta investigación

se designará a esta particular actividad internacional como *Cooperación Oficial Descentralizada* para el Desarrollo (CODD).

Así también, hay que subrayar que esta investigación se ceñirá a la primera acepción que considera a la CODD como una actividad predominantemente desarrollada –aunque no de forma exclusiva- por los gobiernos no centrales; es decir, desde este enfoque se considera a las unidades territoriales subnacionales como los actores centrales de esta actividad internacional.

Asimismo, cabe señalar que si partimos de la propuesta teórica de R. Putman sobre la lógica de dos niveles para el análisis internacional es posible diferenciar dos planos que están en constante interacción: el nacional e internacional [Putnam, R.D., 1988: pp. 432-433]. Con el propósito de establecer una delimitación terminológica clara, debe subrayarse que en esta investigación se está añadiendo a esta propuesta una categoría más en el análisis: el plano subnacional o no central. En el caso de este estudio, esta categoría debe ser entendida como el espacio de ejercicio institucional de las unidades territoriales políticas y administrativas no centrales; es decir, los niveles de administración del Estado que están en segundo nivel – comunidades autónomas, departamentos o entidades federales- y en tercero – municipios, provincias o demarcaciones metropolitanas⁴. Es importante señalar que la asignación teórica y práctica de los distintos niveles en la administración pública no implica necesariamente la jerarquización de uno respecto de otro.

Lo anterior debe ser observado, dado que en los regímenes democráticos las atribuciones en el ejercicio público están normadas –en muchos casos contenidas en las constituciones políticas- y distribuida entre estos niveles. De esta forma, es pertinente señalar que a las unidades territoriales subnacionales también se les denominará gobiernos no centrales (GNC) o entidades políticas subnacionales, dependiendo de la aproximación conceptual que se requiera. No obstante, hay que reconocer la imprecisión semántica que conlleva el uso del vocablo “subnacional”, pues en general en Europa el término *nación* es polisémico, pues designa tanto a un Estado-nación como a una *nación histórica* agregada otra unidad territorial plurinacional, o bien referirse a naciones desplazadas o territorialmente marginadas como el ejemplo de los pueblos kurdo y palestino. En este sentido, en lo que

⁴ Para ilustrar la concepción de los distintos niveles de la administración pública del Estado, véase la figura 1 del Capítulo III.

concierno a esta investigación la definición predominante debe ser la de *gobiernos no centrales* (GNC), sin excluir el uso de los anteriores vocablos, una vez delimitados conceptualmente.

De igual manera, la actividad internacional de los GNC puede ser denominada *paradiplomacia*. Este neologismo tiene su origen en algunos estudios de principios de los años ochenta que se referían a las actividades internacionales desarrolladas por las entidades territoriales federales, en especial en Estados Unidos. Sin embargo, aunque hay que reconocer que este tecnicismo analítico “se ha visto sobrecargado de azarasas connotaciones producidas por la *intertextualidad*⁵ -incluso extra-académica- que ha crecido en derredor suyo, convirtiéndose, al fin, en un polisémico pseudoconcepto, sospechado por algunos por su versatilidad, celebrados por otros, quizás en razón misma de ese halo de indefinición y ambigüedad que le envuelve...pero sobre todo –lo que es, sin duda, lo más importante- ‘de moda’” [Aguirre Zabala, I., 2000: p. 206]. Así, en principio, en esta investigación académica nos abocaremos a una definición simple para “paradiplomacia” en términos semánticos; esto es, la paradiplomacia son las actividades internacionales de los GNC, incluida dentro de esta categoría analítica la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD). Cabe señalar que en este sentido y para una mayor precisión conceptual se distinguirán las diferentes actividades internacionales desempeñadas por los GNC en el capítulo III, sección 3.1 y 3.2.

Cabe aclarar que aunque las relaciones comerciales, militares y de culto [Der Derian, J., 1987: pp. 80-104] entre ciudades-estado o regiones-estado se han desarrollado desde tiempos muy antiguos, no serán consideradas en esta investigación por no haberse dado en ese entonces factores básicos para realizar un análisis comparativo. De estos elementos teóricos referidos, un ejemplo claro es la definición de los Estado-naciones modernos –en términos democráticos- y su marco institucional de distribución territorial del poder político y –como se tratará en el capítulo V de este documento- los mecanismos de gobernanza a partir de la descentralización del Estado; o bien, en el siglo pasado, la consolidación de un sistema internacional complejo, donde las agendas de los actores son tan diversas como la naturaleza de los agentes mismos. En ambos casos, estos factores

⁵ En cursivas en el original.

mencionados son determinantes para la comprensión de la cooperación internacional para el desarrollo realizada por los gobiernos no centrales.

En este mismo sentido, hay que tomar en cuenta algunos aspectos cualitativos en el papel de la CODD y su forma peculiar de organización horizontal. Para ello es indispensable considerar el uso frecuente del concepto “cooperación internacional descentralizada” resulta muy vago, pues mantiene diferentes acepciones, tanto en la teoría como en la práctica que varía de país a país. De hecho, las diferencias en su uso son notorias y comprenden la aplicación de diversas aproximaciones al terreno de la práctica, tales como la cooperación internacional llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), empresas, sindicatos o asociaciones de base. Esto es, debido a que el término “cooperación internacional descentralizada” puede abarcar conceptualmente distintas modalidades que incluyen de forma heterogénea a diversos actores. Con base en esta ambivalencia conceptual, en esta investigación denominaremos a las actividades de cooperación internacional para el desarrollo por parte de GNC como cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD), ya que de esta forma queda clara la connotación gubernamental de esta actividad.

Bajo este entendido, podemos señalar que las actividades a llevar a cabo mediante la CODD corresponden a “un abanico amplísimo de acciones que pueden ir desde la atención a la salud, la enseñanza, la formación profesional, el desarrollo rural, la atención a los colectivos marginados, la creación de empleo, el fomento de la producción local, el turismo, la protección y mejora del medio ambiente, el desarrollo cultural, etc., sin olvidar la propia organización interna de la municipalidad, la formación de funcionarios locales, la mejora de la recaudación, la recogida y disposición de residuos, la administración de los servicios, la planificación estratégica urbana, los catastros, la atención al ciudadano y todos los etcéteras que pueden cabe en la mejora de la actuación de las administraciones locales como componentes clave de desarrollo” [González Parada, J.R., (coord.), 1998: p. 12].

En resumen, hay que dejar claro que este documento busca establecer un mapa teórico de carácter general sobre las actividades de cooperación de los GNC, más que examinar con detenimiento referentes empíricos, que podría ser objeto de otra investigación. Sin embargo, hay que reconocer que los ejemplos prácticos

ilustran la teoría, de forma que la hacer más asequible. Para ello, se ha optado por la referencia de los GNC de países de la Unión Europea en la década de los noventa. De esta forma, considero que dada la mayor experiencia de los países comunitarios europeos y la incipiente formación de un marco de acción conjunta a través de los canales de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE), resulta especialmente atractivo.

Igualmente, es necesario señalar que aunque el enfoque de la investigación se concentra en la CODD impulsada por ciudades medias o locales y por las regiones, ello no quiere decir que se otorgue a esta modalidad de cooperación virtudes o defectos más allá de su modesta pero efectiva capacidad de transformación de la realidad social, política y económica en el ámbito local. Más bien, resulta importante mantener la atención en el proceso de articulación del terreno de lo local en relación con el concepto de globalidad, a través de las actividades internacionales de los GNC. Para ello, debe tomarse en cuenta que estos fenómenos pueden ser marginales e incipientes en el caso de muchas ciudades o regiones, especialmente en el hemisferio sur del planeta.

De esta forma, sitúo el tema de esta investigación en una doble coordenada. Por una parte, se exponen elementos teóricos para la mejor comprensión de la naturaleza y mecánica institucional de la Cooperación Oficial Descentralizada para el Desarrollo (CODD) en su ejercicio en el plano interior; y por otra parte, en el entendimiento de su desempeño en el terreno internacional.

Capítulo II: Los paradigmas en la teoría de las relaciones internacionales y en la teoría del desarrollo: perspectivas comunes

Este capítulo está subdividido en tres apartados. El primero ofrece un breve panorama general de la construcción del concepto de modelo teórico o paradigma y el contenido de los referentes teóricos de las principales corrientes del pensamiento en las relaciones internacionales. En segundo lugar, para delinear con mayor precisión el marco de acción de los gobiernos no centrales (GNC) -tema que será profundizado en los siguientes capítulos- se mencionarán algunos atributos del poder político, la interacción, la naturaleza y las características de los actores en el sistema internacional y su estructura en relación con la Cooperación Oficial Descentralizada para el Desarrollo (CODD). Por último, en la tercera parte se describirán en términos generales las teorías sociológicas del desarrollo que dan sentido a las actividades de cooperación para el desarrollo, a la luz de los diferentes paradigmas y su concepción sobre las relaciones internacionales.

1. Los modelos teóricos o paradigmas en el estudio de las relaciones internacionales

Una vez aclarados algunos aspectos de orden metodológico, a continuación se expondrán en términos generales los contenidos y perspectivas de las tres principales corrientes de pensamiento que han dado origen a los diversos paradigmas para el estudio de las relaciones internacionales. Para poder establecer con precisión el concepto de paradigma dentro del estudio de las relaciones internacionales parece conveniente mencionar algunas características de las tradiciones de pensamiento más relevantes dentro de la construcción teórica en esta rama del conocimiento. Como veremos más adelante, hay diferentes formas de clasificar a los paradigmas, pues es posible destacar distintos atributos en la edificación de cada uno de los modelos teóricos. Las corrientes de pensamiento que han influido sobre la construcción de estos modelos: a) son la aproximación tradicionalista o concepción estatocéntrica; b) la postura idealista o de multacentralismo y; c) el paradigma de la dependencia o modelo globalocéntrico, o bien, como realista, transnacionalista o estructuralista [Barbé, E., 1995: p. 57]. Hay que subrayar el hecho de que las distintas denominaciones exaltan unas

características sobre otras para dar forma a su particular comprensión del devenir internacional.

En definitiva, a la vista de esta definición, puede decirse que desde un punto de vista metodológico existen varias maneras de definir el origen y la naturaleza de los diversos paradigmas, pero en este documento seguiré el siguiente esquema: 1) el paradigma *tradicionalista o de aproximación realista*; 2) el *de la sociedad mundial, transnacionalista o interdependentista*, y; 3) el *de la dependencia o estructuralista* [Arenal, C., del, 2000: pp. 28-37]. Si se tomará como referencia la distribución del poder en el sistema internacional, los modelos pueden ser llamados también, como ya mencionamos, estatocéntrico, globalocéntrico o multicéntrico [Rosenau, J.N., 1982: p. 3].

En este sentido, es importante establecer algunas condiciones comunes a las distintas líneas de pensamiento dentro de las tres principales corrientes teóricas, en relación con la concepción de la naturaleza y la definición de objetivos dentro la teoría las relaciones internacionales. Las distintas etapas por las que ha transitado la confrontación teórica y empírica entre las grandes tradiciones de pensamiento de la teoría de las relaciones internacionales son comúnmente conocidas como debates inter-paradigmáticos. De hecho, como bien señala K. Sodupe a este respecto “la significación del debate inter-paradigmático en los años setenta y ochenta está fuera de duda. Sin embargo, las alusiones a dicho debate fueron desvaneciéndose con gran rapidez [...] son varios los motivos que pueden explicar esta circunstancia: la excesiva simplificación implícita de la reducción del debate a tres grandes enfoques, el carácter desigual del intercambio de opiniones entre ellos, la evolución del transnacionalismo hacia posiciones compatibles con el neorrealismo y la pérdida del carácter de conmensurabilidad de los paradigmas” [Sodupe, K., 2003: pp. 52]. Esta condición ha derivado en que el debate inter-paradigmático ha dado paso al multiparadigmatismo, como una forma menos constreñida de dar sentido a la realidad internacional, ya que concilia de manera poco dogmática algunos elementos teóricos de las diferentes corrientes de pensamiento.

De cualquier forma, a fin de clarificar algunos de los conceptos que en este estudio se aplican, parece conveniente dar un breve repaso a los postulados más

distintivos de las grandes tradiciones del pensamiento en la teoría de las relaciones internacionales.

Así, parece claro que los teóricos de las distintas corrientes de pensamiento han tenido que enfrentar de igual forma el establecimiento de los límites y del núcleo del campo de estudio que implícitamente contienen los paradigmas que defienden. De esta forma, la problemática común básicamente gira en torno a tres cuestiones clave por definir en cada uno de los modelos:

Las *imágenes o perspectivas del mundo* desempeñan una función indispensable como criterio de clasificación para la aproximación a la disciplina, pues provee de una motivación ontológica a su propia formulación. Mientras las otras dos problemáticas que mencionaremos a continuación dan las pautas para resolver las cuestiones planteadas por esta visión metafísica dentro de las distintas corrientes de pensamiento. A la luz de esta cuestión, el panorama del acontecer mundial puede entenderse de forma diferente, sea como una sociedad de estados nacionales integrada en una comunidad global de individuos, como un sistema universal de intercambio capitalista o como una mezcla de ciudadanos, organizaciones transnacionales, intereses burocráticos, instituciones subnacionales o supranacionales [Holsti, K.J., 1987: pp. 7-9]. De hecho podemos considerar que bajo esta lógica, los paradigmas y las teorías son lo que conjuntamente se puede llamar “visión del mundo” [Rosenau, J.N., 1997: p. 26].

De los *actores o las unidades de análisis* se puede decir que aunque todas las tradiciones reconocen la importancia de la identificación de los actores fundamentales y su encuadramiento como unidades particulares de análisis, hay que reconocer que las tradiciones de pensamiento mantienen grandes diferencias entre sí. Dentro de cada paradigma no sólo son identificados diferentes actores, sino también otras fuerzas que actúan a su vez sobre ellos con variados efectos y es por ello que el debate entre los paradigmas presenta contradicciones directas [Banks, M., 1984: p. 15]. En este punto vale la pena hacer la distinción entre el sistema normativo institucional y los actores políticos. Pues en términos objetivos las instituciones no *piensan* ni actúan por sí mismas. Más bien son la materialización de

conjuntos de normas formales e informales reconocidas por los actores sociales y que por tanto deben atenerse a ellas y a su ejercicio dentro de los marcos normativos establecidos. Bajo esta lógica, por ejemplo, el Estado es más un conjunto de instituciones que un actor político uniforme, ya que los procesos de toma de decisiones, de orientación de objetivos, el diseño e instrumentación de políticas están integrados por grupos de individuos sujetos a una estructura autoritaria y jerárquica [Marks, G., 1996: p. 22]. En este sentido, cuando a lo largo de esta investigación se mencionen las instituciones como actores se hará bajo la consideración de que están integradas por grupos de individuos que las conducen en función de determinadas reglas, intereses, medios, y objetivos.

Problemática y campo de estudio. En esta categoría nos encontramos con elementos que, según cada paradigma, buscan localizar los asuntos que son considerados como relevantes. Estas cuestiones suelen coincidir en posturas frente a problemas como la paz, la seguridad, el intercambio comercial, la cooperación internacional para el desarrollo entre muchos otros temas.

Ahora, a continuación se dará un esbozo de las características que mantiene los tres paradigmas fundamentales en relación con los criterios de estudio antes acotados.

Desde una perspectiva histórica podemos ubicar la aparición de la corriente de pensamiento realista, defensora del paradigma estatocéntrico, hacia el final de la Segunda Guerra Mundial. Aunque la aproximación realista tiene antecedentes históricos anteriores, frecuentemente se identifica a esta tradición de pensamiento con la Guerra Fría, un periodo caracterizado por la confrontación ideológica, la tensión militar y comercial en un contexto mundial dominado por la bipolaridad entre las dos grandes alianzas militares: los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y los contrayentes del llamado Pacto de Varsovia. Con un ambiente definido por la confrontación y la rivalidad no es difícil de atribuir sus raíces dentro del terreno de la filosofía política a la tradición moderna de pensamiento de Maquiavelo y Hobbes. Si bien es cierto que existieron importantes aportaciones

durante los siglos XVIII y XIX a esta corriente de pensamiento, el pensador más reconocido de la escuela realista es H. Morgenthau, que sentó las bases de un modelo teórico que es conocido como *realismo político*. Esta postura incluye algunos principios fundamentales como por ejemplo la búsqueda de objetividad en las leyes de la política, el poder como una categoría objetiva de validez universal, la definición del interés en el ámbito internacional en función de la cuota de poder, entre otros [Morgenthau, H.J., 1986: pp. 12-37]. Desde la década de los cincuenta, esta escuela ha contado con muchos adeptos entre los estudiosos de las relaciones internacionales y se puede decir que influyó en gran medida en la praxis de la política internacional durante la Guerra Fría, especialmente hasta antes del embargo petrolero de 1973 que “popularizó el concepto de que el mundo había llegado a un alto grado de interdependencia, probablemente más que cualquier otro episodio ocurrido en el periodo posterior a la segunda guerra mundial” [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 96]. Posteriormente, como veremos más adelante, las tendencias de pensamiento alternativas que surgieron en los años sesenta y setenta se desarrollaron en las siguientes décadas. A continuación se exponen -en el mismo orden que en los incisos anteriores- las características fundamentales de la aproximación realista.

a) Visión del mundo. A grandes rasgos, el realismo político parte de la proyección de las leyes naturales sobre las fuerzas que actúan en torno a la política y al deseo *natural* del hombre por concentrar y expandir su poder. De hecho, puede decirse que la clave de la concepción de aproximación realista es el poder mismo. Bajo esta perspectiva, la política internacional se define simplemente como la lucha por el poder y el control sobre la estructura que lo sustenta. La imagen estereotipada sobre esta característica del realismo es la de la mesa con bolas de billar. En esta metáfora, las bolas de billar son los estados unitarios con carácter impenetrable, los choques entre ellas los conflictos y la "mesa de juego" como un entorno abierto, expuesto, azaroso y sin obligatoriedad en el respeto a reglas. Como advierte F. Harto de Vera, "hay que tener en cuenta que la mayoría de los autores clásicos restringen la posibilidad de la guerra a su dimensión internacional e interestatal. El supuesto básico que subyace a tal limitación radica en la distinción entre los

conflictos nacionales, susceptibles de ser solucionados a través de mecanismos pacíficos, frente a los conflictos que tienen como escenario la esfera internacional..." [Harto de Vera, F., 2004: p. 145].

Aquí hay que señalar que la noción de seguridad nacional es central ante la percepción de la anarquía y el caos del medio internacional. Así, la cooperación entre estados nacionales es posible, pero siempre bajo la impronta imperativa del interés general o específico del estado nacional cooperante. Como veremos más adelante, a la luz de esta perspectiva, los objetivos de la cooperación para el desarrollo están orientados en función de la conveniencia política o económica dictada por los estadistas de la esfera político-militar y geoestratégica.

b) Actores o unidades de análisis. El paradigma de aproximación realista concentra su atención en estudio de los estados nacionales y su comportamiento en el plano internacional. No obstante, hay que matizar y señalar que existen dentro de la corriente del pensamiento realista concepciones menos radicales en relación con este punto. Así, en muchos casos se pueden percibir los avances teóricos del paradigma clásico que termina por reconocer a otros agentes que interactúan en la arena internacional. Por ejemplo, ya desde el principio de la década de los sesenta, A. Wolfers, teórico de la corriente realista, destacó la influencia de la participación de los agentes no gubernamentales, dado que los individuos se identificaban más con organizaciones corporativas que con el estado nacional [Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R.L.J., 1993: p. 117; Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1972: p. 378; Wolfers, A., 1962: p. 9]. En la versión más ortodoxa de esta corriente se contempla al Estado como un actor racional y unitario –bajo una visión de tipo hegeliana- en búsqueda de hacer valer mediante el ejercicio del poder su propio interés.

c) Campo de estudio. Como se mencionó anteriormente, el realismo concentra su atención en la seguridad nacional, ya que contempla a la guerra, la amenaza y la inestabilidad como constantes en el entorno internacional. Así, la visión de suma cero en las relaciones internacionales está directamente vinculada a la particular percepción sobre la naturaleza y el ejercicio del poder. Bajo esta óptica,

debe interpretarse el papel que juega la guerra –o la sola amenaza- como una de las mayores fuentes históricas de cambio para la humanidad, “un determinante definitivo en *toda*⁶ vida política” [Holsti, K.J., 1987: p. 8]. De hecho, existe la coincidencia entre diversos teóricos del realismo que esta problemática representa uno de las preocupaciones fundamentales que debe tratar la disciplina. Una muestra de ello ha sido la recurrencia en la elaboración de estudios por parte de los investigadores especializados en el contexto de los debates inter-paradigmáticos de las relaciones internacionales.

De esta manera, para establecer la “cosmovisión” de la aproximación realista se debe partir de la base que las relaciones internacionales tienen una naturaleza conflictiva, la cual contrasta directamente con la capacidad de gobierno interior de los estados nacionales. Así, el entorno internacional se concibe como un estado de guerra continuo entre los estados nacionales. Y a la luz de este modelo teórico se impone la “razón” del más poderoso. Es por ello que bajo esta perspectiva siempre hay vencedores y naturalmente perdedores. Así, los intereses de unos estados nacionales se imponen a los de otro y la guerra es la actividad internacional más característica, en un ambiente internacional donde se impone el desorden, la anarquía y el caos.

Por otra parte, cabe señalar que en el marco del debilitamiento del modelo realista como herramienta explicativa de la realidad internacional, las críticas arreciaron en cuanto a su carácter restrictivo en el estudio de la teoría de las relaciones internacionales. Este paradigma cada vez se correspondía menos con una percepción mucha más rica del ejercicio de las relaciones internacionales en el día a día. De hecho, se puede decir que “mientras los teóricos seguían con la vista fija en las cuestiones de la ‘alta política’, los decisores políticos ya tenían en sus agendas dominadas por los temas de la ‘baja política’”⁷ [Barbé, E., 1995: p. 64].

⁶ En cursivas en el original.

⁷ Como veremos posteriormente, se puede decir que a grandes rasgos la *alta política* hace referencia a los asuntos nacionales radicados en el exterior y la *baja política* a la agenda política del interior. Los términos de *alta política* (“high politics”) y de *baja política* (“low politics”) fueron

Se puede decir que el contexto internacional se había modificado mucho al cabo de dos décadas intensas de la Guerra Fría y la realidad evidenciaba la falta de herramientas teóricas de alcance para explicar de forma integral algunos fenómenos patentes desde la posguerra. Ejemplos de esta nueva realidad más compleja son el galopante distanciamiento en la riqueza entre los hemisferios sur y norte y entre el bloque occidental (Estados Unidos, Europa del norte y el oeste y Japón) y el llamado entonces Segundo Mundo (la Unión Soviética y sus países aliados), el activismo social en muchos países del Sur, la reciente descolonización e incorporación de numerosas naciones asiáticas y principalmente africanas al concierto internacional y, posteriormente, la crisis energética y la crisis monetaria subsiguiente, entre muchos otros casos de una realidad internacional mucho más plural. No obstante, hay que señalar que el transnacionalismo busca más la explicación de los acontecimientos mundiales en sí mismos que la respuesta a las causas que los originaron; esta última explicación, le corresponderá a la corriente estructuralista que veremos más adelante.

a) Visión del mundo. Este paradigma tiene sus raíces en la tradición filosófica kantiana y se puede considerar en mucho contrapuesta a la definición del entorno internacional del realismo. Según los defensores de esta corriente, las relaciones internacionales básicamente se definen a partir de los propios vínculos transnacionales que unen a los individuos de diferentes nacionalidades hasta formar una sociedad global. Se parte de la idea de una comunidad humana que se impone o da sentido a los intereses de los estados nacionales. De forma hipotética se puede suponer que dado que las necesidades de los hombres son similares, los intereses deben de encontrarse en un punto de conveniencia, por lo que las relaciones internacionales deben preservar fundamentalmente un carácter cooperativo y la conducta de los países en las relaciones internacionales debe estar dictada por preceptos morales acordados libremente por la propia comunidad internacional.

En términos generales, en el último estadio de esta teoría de espíritu progresista no se plantea la cooperación entre estados nacionales, sino más bien la

introducidos por Stanley Hoffmann en "Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of the Western Europe" en *Daedalus*, núm. 95, 1966, pp. 862-915.

desaparición del sistema de estados nacionales. De esta forma, “las reglas de coexistencia entre los Estados quedan relegadas ante los objetivos morales del kantiano, que dividen el mundo entre elegidos y condenados, entre oprimidos y opresores” [Barbé, E., 1995: p. 47]. De ahí que se pueda decir que la actividad internacional característica es el conflicto ideológico en la búsqueda de la emancipación.

Por otra parte, este paradigma contraviene la lógica del realismo sobre la anarquía reinante en el entorno global, pues se considera que el entramado dinámico de contactos e interacciones múltiples -lógica de participación en red bajo la norma de acuerdos y tratados contraídos- que establecen cierto orden dentro de lo que podemos llamar “sistema global” o sistema internacional. Bajo esta lógica, la cooperación entre entes internacionales o estados nacionales es concebible en la medida que se favorezcan las condiciones generales del mercado -sea a través de habilitaciones en el campo productivo o en el patrón de consumo- de tal forma que se afecte positivamente la competitividad.

b) Actores o unidades de análisis. Este paradigma considera como actores del sistema internacional a la generalidad de agentes que supuestamente confluyen en el escenario internacional, incluidas empresas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y GNC, por dar algunos ejemplos. De esta forma, este modelo cuestiona la noción tan difundida por la escuela realista, en el sentido que la estructura del sistema internacional está conformada exclusivamente por los estados nacionales y los intereses que representan. Así, este paradigma toma en cuenta dentro de la pluralidad de su enfoque a cualquier grupo humano políticamente significativo y en algunos casos a individuos particularmente influyentes.

Precisamente, el reconocimiento de otros agentes interactuando dentro del llamado sistema internacional es uno de los elementos teóricos fundamentales para la formulación tanto del paradigma transnacionalista como del modelo estructuralista. Podemos decir que la base principal de distinción entre estos paradigmas y la aproximación realista reside en los enfoques de partida que centran los intereses de cada uno: la corriente tradicional atiende, sobre todo, al comportamiento de los estados nacionales; los interdependentistas en cambio,

centran su atención en explicar los acontecimientos mundiales con una multiplicidad de agentes, relaciones e interacciones, bajo la perspectiva de la globalización de la economía de mercado. Por su parte, adelantándonos, la perspectiva estructuralista trata de explicar las causas primarias por las que existen diferencias abismales entre los ricos y los pobres del planeta [Barbé, E., 1995: p. 65], tanto entre países como hacia el interior de ellos.

c) Campo de estudio. Como se mencionó, el paradigma interdependentista cuestiona la integración y comprensión del sistema internacional a partir de la unidad de análisis de los estados nacionales. Al relativizar el papel de los estados nacionales como actores internacionales exclusivos, se parte de la idea que “el poder es importante, y por lo mismo que lo es, no sólo reside en el seno de los Estados y en la relación entre ellos, sino también en otras dimensiones de la vida social” [Held, D., Buzan, B. y McGrew, A., 1996: p. 2]. Otro punto que distancia la concepción transnacionalista de la aproximación realista, es la manera de abordar la problemática del entorno global que tiene como resultado la integración de una nueva agenda de asuntos en el ámbito internacional. Así, los temas político-militares fueron substituidos en los años setenta por una serie de asuntos dinámicos, entonces ya presentes en los foros internacionales, sobre todo cuestiones relacionadas con la actividad humana en un mundo altamente desarrollado. Esto es, en el campo de las relaciones comerciales y financieras, el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, asuntos relacionados con temas culturales, la ecología y los derechos humanos, entre otros. A la luz de la inspiración del pensamiento de H. Grocio resulta evidente la convicción que los intereses mutuos generan cierto orden internacional. De esta forma, la lógica de este paradigma tiende más a poner acento en la cooperación que en el conflicto, en la búsqueda de la conveniencia mutua.

Por otro lado, el paradigma estructuralista o dependentista tiene como origen el mismo contexto histórico que orientó la formación del transnacionalismo de clara inspiración liberal. Este paradigma, de influencia principalmente del pensamiento

marxista⁸, es una propuesta teórica que se originó en los países en desarrollo, principalmente en América Latina y su planteamiento es muy diferente al de los dos modelos anteriores. Este modelo busca la explicación de los orígenes, las causas y las consecuencias de la dinámica impartida por el sistema capitalista mundial. A diferencia de los otros dos paradigmas, el estructuralismo no ocupa un lugar destacado en el núcleo duro de la teoría de las relaciones internacionales, dado que las causas últimas atribuidas a la generación de condiciones de desigualdad se convierte con facilidad en un alegato contra el propio orden internacional vigente.

Finalmente, vale señalar que la corriente estructuralista se divide al menos en tres vertientes que agregan distintos matices: a) la teoría de la dependencia; b) el análisis de centro-periferia; c) teoría de sistema mundo. Estas tendencias con un sesgo ideológico poderoso fueron encabezadas por un lado R. Prebisch -en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde fue secretario general por un largo periodo-; en segundo lugar, A. Frank, quien fue influido por el también llamado estructuralismo latinoamericano de Prebisch y otras corrientes neomarxistas, y; por último, la teoría del sistema mundo tuvo en I. Wallerstein su teórico más reconocido. Sin embargo, desde mi punto de vista la propuesta neomarxista de la teoría de la dependencia es la reflexión teórica más original y representativa del estructuralismo, por ello basaremos en esta teoría para la descripción de los siguientes atributos.

Así, se puede afirmar que el comercio internacional no ha sido una herramienta útil para lograr el desarrollo económico en los países de la periferia. Por el contrario, han obrado en favor de la dislocación de las estructuras e instituciones socio-económicas de las colonias, ex-colonias y países localizados en distintos niveles, en relación con su distancia orbital del “centro”. Esta situación prolongada y agudizada a lo largo de varios siglos ha generado una serie de problemas que han obstaculizado las posibilidades de desarrollo de unos pueblos y maximizado las de otros. Es importante señalar que la perspectiva económica es fundamental en el desarrollo discursivo de esta corriente, ya que identifica en factores económicos

⁸ Resulta relevante señalar que la tradición de pensamiento dependentista tiene sus orígenes en las teorías del imperialismo y las causas económicas del conflicto que fueron defendidas por J. Hobson, R. Luxemburgo, I. Lenin, entre muchos otros autores.

como la dependencia de las exportaciones, el crecimiento desequilibrado, la formación y promoción de una clase burguesa dominante en la periferia, entre varios otros, como síntomas del imperialismo centro-periferia aún vigentes.

a) Visión del mundo. La imagen del mundo que se desprende del paradigma estructuralista mantiene ciertos elementos teóricos que se coinciden con algunos planteamientos de la aproximación realista. Por ejemplo, para ambos modelos los procesos de interacción que tiene lugar en el sistema internacional son conflictivos por naturaleza. Sin embargo, a diferencia de la aproximación realista, la pugna es interpretada en términos de explotación y dominio, con la lucha de clases como eje y motor del sistema mundial capitalista.

En este sentido, cabe señalar que a la luz del pensamiento dependentista los países del tercer mundo han caído en una relación de "dependencia" con el primer mundo, abocando sus economías a la producción de materias primas y en muchos casos sin influir en el precio –normalmente desventajoso y a la baja- establecido por el mercado mundial. Este último, está controlado por fuerzas que son identificadas unitariamente como el sistema económico capitalista mundial. Así, la perspectiva del mundo, se puede trasladar a la metáfora recurrida por los teóricos de un pulpo que con sus tentáculos lleva a su cabeza (centro) la riqueza de la periferia. Finalmente, la propuesta para mitigar los efectos de la influencia del sistema capitalista mundial se basa en la aplicación de políticas proteccionistas que establezcan gravámenes elevados o prohíban la entrada de determinados productos que provengan del exterior, así como la instrumentación de estrategias para substitución de importaciones. Vale decir que esta perspectiva orientó en muchos casos de países latinoamericanos –Argentina, Brasil, México y Venezuela, por ejemplo- las bases económicas del periodo conocido como el Estado benefactor que permitió la relativa industrialización de varios países que en general son considerados como economías emergentes.

Por último, hay que señalar que el objetivo superior –e hipotético- de esta tendencia es la formación de una "clase mundial" homogénea tanto en términos de distribución de riqueza y bienestar social como de poder político.

b) Actores o unidades de análisis. La unidad de análisis básica es el sistema capitalista mundial y sus componentes como son las empresas transnacionales, las clases sociales dominantes, estados nacionales, los agentes inversores y demás. Este paradigma trata de explicar mediante factores estructurales inherentes al propio sistema los nexos de subordinación económica, política y cultural.

Cabe señalar que a diferencia de los transnacionalistas que ven en el capitalismo la fuerza de la integración del sistema y el fundamento para la cooperación entre los elementos integrantes del conjunto, el estructuralismo centra su análisis en el desigual desarrollo económico y condiciones de vida que prevalece dentro del sistema capitalista mundial. Además, a fin de contrastar con los transnacionalistas, se puede destacar la visión del capitalismo como un mecanismo de dominio y opresión, culpable del subdesarrollo y la desigualdad económica y social mundial que conlleva necesariamente a la injusta distribución del poder y la riqueza entre el centro y la periferia, repitiéndose este mismo esquema hacia el interior de los países menos desarrollados.

Como se ha señalado, la unidad de análisis principal es el sistema capitalista mundial, pero no debe entenderse como un actor unitario sino como un proceso donde convergen diferentes actores vinculados al propio sistema en cuestión. No obstante que existe la percepción de totalidad frente a la gran dimensión y poder del sistema capitalista mundial, se considera que no puede darse un cambio radical en las estructuras de los estados nacionales, sin que antes se produzca una transformación definitiva dentro del orden capitalista mundial. De acuerdo con esto, “la investigación se orienta más hacia el desarrollo y problemática del sistema como un todo, que hacia la problemática particular de los actores que actúan en su seno. En este sentido, no existe distinción entre la esfera estatal e internacional” [Arenal, C., del, 2000: p. 35].

c) Campo de estudio. La problemática de estudio de este modelo teórico se orienta básicamente en dos direcciones. Por una parte, en el estudio de los orígenes, características, funcionamiento y consecuencias del sistema capitalista mundial. En segundo lugar, se aboca a la explicación del estado que guardan las relaciones económicas contemporáneas y los mecanismos de reproducción del

propio sistema [Barbé, E., 1995: p.69]. Este enfoque trata específicamente de señalar las causas sistémicas que han ocasionado la marginalidad de muchos pueblos en beneficio de otros, mediante la transferencia de la riqueza por el establecimiento de condiciones progresivamente desiguales en el intercambio de bienes y servicios.

Para concluir este apartado, hay que reconocer que existen diversos entrecruzamientos entre los diferentes paradigmas que se van multiplicando en la medida en que se avanza en la exploración de los diferentes enfoques [Merle, M., 1978: p.59]. En este sentido, para los objetivos de esta investigación resulta relevante la tarea de desarrollar algunos de los conceptos básicos de las distintas corrientes y elaborar una construcción teórica ordenada que incorpore elementos de diferentes estudiosos y tendencias que permitan la mejor comprensión del fenómeno de la cooperación para desarrollo, en particular en la modalidad descentralizada. A este ejercicio de composición múltiple es al que Del Arenal llama “pluralismo teórico”, que en su opinión puede ser válido, siempre y cuando “predomine en él la toma en consideración del presente y del futuro, con toda su complejidad y todos sus dramáticos y acuciantes problemas, que tienen al hombre y a la humanidad como sus verdaderos sujetos y que requieren soluciones solidarias y cooperativas, y no predomine un pasado en el que la lucha descarnada por el poder y los Estados eran los referentes únicos” [Arenal, C., del, 2000: pp. 381-382].

De tal forma, se puede afirmar que esencialmente la naturaleza de las tradiciones antes mencionadas ha guiado el “espíritu” de la mayoría de los planteamientos teóricos dentro de las relaciones internacionales. Por ejemplo, entre los pensadores del realismo, encontramos a G. Hegel, G. Clemenceau y más recientemente a E. Carr, H. Morgenthau o A. Wolfers y en la escuela realista francesa destaca R. Aron. En el ejercicio práctico de las relaciones internacionales están los casos en EEUU de G. Kennan y posteriormente H. Kissinger al mando de las relaciones exteriores estadounidenses durante la Guerra Fría. Por su parte, la corriente kantiana dio fruto entre los pensadores de la Revolución Francesa como J. Rousseau y Ch. Montesquieu, por ejemplo, y entre los estructuralistas R. Luxemburgo, I. Lenin, R. Prebisch o A. Frank, entre otros. Como antes hemos

mencionado, dentro de estas grandes tradiciones filosóficas es posible reconocer en su interior distintas corrientes que ofrecen distintas perspectivas más o menos matizadas para abordar el estudio de las relaciones internacionales.

En conclusión, aunque el estructuralismo identifica en el sistema internacional valores e intereses rectores que efectivamente causan una distribución desigual en la riqueza y el bienestar, su planteamiento teórico tiene escasos elementos que pudieran ser puestos en práctica en el estudio de la cooperación para el desarrollo, pues bajo la lógica estructuralista en este momento histórico, esta actividad está irremisiblemente asociada al carácter *total* del sistema capitalista y a la expansión de su base económica. Desde este enfoque, la cooperación para el desarrollo puede ser un instrumento más para la propagación de las condiciones impuestas por la clase dominante mundial. Así, si se aprecian sus connotaciones ideológicas es fácil de explicar por qué el estructuralismo no ha ocupado un lugar destacado –en relación con el realismo y el transnacionalismo- en el desempeño teórico y práctico de la cooperación internacional para el desarrollo, como una de las actividades centrales de las relaciones internacionales contemporáneas. Mientras que los otros dos paradigmas se mantienen bajo el predominio principalmente estadounidense en la disciplina, al vincular el desarrollo teórico a las necesidades de la política exterior de dicho país. De hecho, la dimensión teleológica del paradigma estructuralista se puede convertir en un alegato antisistema sobre la base de la alteración radical de las bases del sistema económico mundial [Barbé, E., 1995: p. 69].

2. Aproximación al estudio del sistema internacional

Para profundizar en la definición del concepto de sistema internacional que se utilizará en la presente investigación, me parece conveniente dividir este apartado en cuatro secciones que incorporarán aportaciones conceptuales de distintos autores. Estas secciones son: 1) La teoría de sistemas; 2) el poder político en el sistema internacional; 3) la interdependencia en el sistema internacional y 4) La estructura del sistema internacional y algunas consideraciones al respecto. Con esta subdivisión se pretende lograr la identificación de los elementos propios del sistema

internacional que pudiesen ser de utilidad como herramientas conceptuales y que coadyuvarán en la comprensión de las actividades del sistema de cooperación para el desarrollo en general y de la cooperación descentralizada, en particular.

2.1. La teoría de los sistemas como herramienta en los estudios internacionales

En primer lugar parece conveniente sentar lo que se entiende por sistema internacional a partir de algunas de las características que destaca la llamada teoría de los sistemas. Como punto de partida, podemos decir que en términos muy amplios una teoría general de sistemas es “un conjunto coherente de definiciones, hipótesis y proposiciones que abordan la realidad como una organización jerárquica de materia y energía” [Miller, J., 1965: p. 193]. Además de la característica dinámica señalada, es conveniente señalar que esta teoría opera conceptualmente tanto en el campo de las ciencias naturales como en el de las ciencias sociales. Un ejemplo de ello es el conductismo que utiliza los principios de las ciencias naturales y exactas para proveer una aproximación a una realidad social considerada como mensurable en la mayoría de sus aspectos, poniendo “énfasis en el análisis de la conducta individual” [Arenal, C., del, 2000: p. 210]. En este sentido, es posible afirmar que los sistemas existen como construcciones teóricas que pueden utilizarse con buenos resultados en la descripción y explicación de ciertas regularidades, pautas y contextos de interacción similares entre distintos actores colectivos y/o individuales.

La teoría de sistemas, considerada la base analítica del conductismo, fue impulsada en un inicio a partir de la “homologación lógica de la ciencia social con el modelo de las ciencias naturales” [Almaraz Pestaña, J., 1981: p. 31]. En su aplicación, tanto en un campo como en otro originalmente se definió como “un complejo o sistema de postulados lógicamente interrelacionados” [Parsons, T., 1968: p. 482] que podría ser utilizado como herramienta de construcción teórica para establecer una lectura aproximada de cualquier fenómeno social y su interacción con subentidades y/o los individuos miembros del sistema [Singer, J.D., 1973: p.15]. Si

esto es así, la teoría debería ser capaz de explicar cualquier periodo pasado con una determinada extensión y a partir de ahí proyectar en prospección el posible comportamiento del sistema.

En términos generales, dentro del campo de la ciencia política y las relaciones internacionales se puede considerar que el concepto de sistema describe un marco teórico para la codificación de la información sobre el fenómeno en estudio, un conjunto integrado de relaciones entre las variables políticas representadas y cualquier conjunto de variables políticas que entren en interacción, en este caso en el ámbito internacional [Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R.L.J., 1993: P. 147]. De esta forma, el sistema internacional opera bajo estas pautas que le son inherentes a su propia naturaleza, en tanto sistema. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, podemos decir que el *sistema internacional* es un concepto que nos remite al marco de los vínculos formales e informales que mantienen entidades de diversa naturaleza fuera del ámbito nacional.

Esto es, se puede entender al sistema internacional como el amplio espacio común donde se interrelacionan entidades nacionales, subnacionales y extranacionales con distintos componentes económicos, políticos y sociales de importancia mundial [Singer, J.D., 1973: pp. 34-35]. Esas mismas entidades también pueden ser clasificadas por la naturaleza de sus actividades en gubernamentales y no gubernamentales. Especialmente en las últimas décadas, el sector no gubernamental ha aumentado de forma acelerada en número y en capacidad efectiva de interacción dentro del sistema internacional [Fisher, J., 1999: p. 211; Zaidi, S.A., 1999: p. 7].

Por su parte, las actividades no gubernamentales proceden sobre todo de las empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos de presión, organizaciones sociales, asociaciones civiles o grupos religiosos. Por ejemplo, en este caso los partidos políticos ofrecen dificultades para una clasificación definitiva como actores no gubernamentales, pues en el marco de una democracia representativa, al estar integrados para ser votados y gobernar, en cualquier proporción que sea, es muy factible que no se distingan del poder institucionalizado del Estado [Singer, J.D., 1973: pp. 17-18].

Por su parte, podemos decir que las entidades con actividades clasificadas como gubernamentales –objeto de estudio de esta investigación- pueden ubicarse en el plano nacional, regional, local o en ámbitos mixtos donde intervienen agentes de distintos niveles de competencia del Estado. De hecho, por definición en este tipo de actividades existe algún cuerpo representante, sea de tipo territorial -un alcalde, una diputación provincial o el presidente de una comunidad autónoma o del país- y/o funcional como son las diversas ramas de los ministerios del nivel nacional, regional o local o el poder judicial, por citar algunos ejemplos.

Al observar las diversas actividades y los diferentes planos en que se interconectan estos actores y sus intereses, es posible formarse una idea de la complejidad de las redes de asociación y de los procesos de toma de decisión. En este sentido, en muchos casos se puede afirmar que las asociaciones secundarias o subnacionales desempeñan papeles clave para la política internacional. Un ejemplo de ello es que el volumen de comercio exterior del estado de California es superior al Producto Interno Bruto (PIB) de la mayoría de los países de Latinoamérica. Otro caso, es como la inversión o liquidación de los fondos de pensiones estadounidenses por parte de bancos o agentes regionales o locales puede ser un factor definitivo para la modificación de la paridad cambiaria con el dólar de muchos países de la región, que posiblemente terminaría por afectar las condiciones de intercambio de la balanza comercial.

Así, la influencia de largo alcance de los factores en juego como por ejemplo el volumen de comercio e inversión de fondos de pensiones, puede provenir de miembros de coaliciones políticas que legitiman y/o controlan algunos sectores gubernamentales en contacto con la política exterior -alta política supuestamente- como es el caso de las carteras de Defensa y Relaciones Exteriores. No obstante, tal influencia también puede afectar a o ser afectada por la “baja política”. Así, los ministerios de interior, industria, comercio, energía, recursos hidráulicos, hacienda o economía son algunas ramas del poder ejecutivo que mantienen una influencia de largo alcance sobre el comportamiento del subsistema nacional dentro del orden global.

En este punto, no hay que perder de vista el solapamiento de la política interior y exterior de los países, independientemente de su régimen político⁹. Sin embargo, como veremos más adelante, hay que reconocer que el régimen político ejerce determinada influencia ya sea centrípeta o bien centrífuga. Así, en la formulación de la política exterior de los países es posible observar, por un lado, algunos canales de representación y de participación formales, como diputados, senadores, congresos locales, partidos políticos regionales y demás. Por el otro, una influencia canalizada por vías informales resulta problemática de ponderar, dada la dispersión o inexistencia de información valiosa en términos científicos. Me refiero a organizaciones sociales no partidistas, grupos armados subversivos, organizaciones criminales o al propio tejido de los intereses y las relaciones interpersonales o de grupo de los miembros del Estado y del gobierno. En esta trama existen algunos factores o elementos que se originan y prevalecen en el plano local y que tienen fuertes vínculos, reales o potenciales, con el sistema internacional.

A la luz de la formulación anterior, las manifestaciones y acciones de las entidades gubernamentales nacionales orientadas al exterior provienen frecuentemente de coaliciones de intereses muy complejas y frecuentemente inestables, lo que no permite una conducción política definitiva por parte del liderazgo formal. De esta situación se hace razonable esperar que una buena cantidad de la interacción política internacional tenga su origen directamente en otros ámbitos que no sea el estrictamente formal y gubernamental en el plano nacional, privilegiado por la aproximación realista. Claramente se puede afirmar que dentro de esta integración de redes de intereses y asociaciones existe un espacio amplio -aún por definir- para la participación desde lo local en el sistema internacional sin recurrir necesariamente al tránsito por los conductos diplomáticos o sectoriales del estado nacional.

⁹ En este caso entendemos por régimen político el ordenamiento político real establecido en una sociedad por el juego de los poderes constitucionales y extraconstitucionales. Estos es, en esta definición se combinan los factores jurídicos –*el deber ser*- y los factores fácticos o políticos –*el ser*. Para ampliar sobre esta particular concepción, véase: Borja, Rodrigo (1997): *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, p. 830.

En este sentido, es importante señalar que la interacción conjunta no debe ser entendida exclusivamente como política cuando intervienen agentes gubernamentales, sino que la diferenciación entre los fenómenos políticos, económicos y sociales no siempre resulta útil. En este caso, parece conveniente una visión multidisciplinaria que permita lograr un mayor acercamiento entre los distintos campos del conocimiento y así alcanzar una mayor unificación de la ciencia social [Singer, J.D., 1973: p.20].

Vale decir que T. Parsons, desde la perspectiva de su teoría del funcionalismo estructural, difiere en este punto y establece una distinción absoluta entre las esferas antes mencionadas. Este autor atribuye al sistema social la “supremacía en la función de la integración”, pues en el marco social, uno de los principales problemas de la integración de un sistema de acción es la coordinación con sus unidades constitutivas, o sea con los seres humanos. Asimismo, este autor considera también que las colectividades pueden ser tratadas como actores y por tanto unidades coherentes de análisis [Parsons, T., 1974: p. 14]. Desde esta visión, es posible afirmar que un sistema de acción es una “estructura integrada” de elementos o unidades en acción dentro de un sistema ordenado y en relación con una situación dada [Parsons, T., 1982: p. 51]. Esto es, una vez entendido el modelo de la teoría de sistemas como una forma ordenada y explicativa de la realidad, se hace necesaria la definición de los procedimientos de análisis del sistema constituido. El análisis no debe tener por objeto solamente las partes-unidades concretas, sino también los aspectos y dimensiones sistémicas. Esto quiere decir que el análisis no se refiere a “cosas o actos concretos sino a las dimensiones conceptuales de la acción” [García Ruiz, P. y Plaza de la Hoz, J., 2001: p. 51]. De esta forma, el funcionalismo estructural centra la atención en “el estudio de las instituciones y los procesos normativos como elementos de integración y adaptación del medio social” [García Picazo, P., 2004: p. 104], para luego transferir esta proyección al sistema internacional y sus acontecimientos y actores. En este punto podemos identificar a la cooperación internacional para el desarrollo como un proceso que opera en diferentes subsistemas de organización política –local-regional-nacional, por ejemplo- al igual que sus agentes.

De acuerdo con lo anterior y desde una perspectiva epistemológica puede decirse que hay al menos cuatro puntos [Brillard, P., 1977: p. 51] que se deben considerar en la definición básica del término sistema: a) un sistema está constituido por elementos; b) entre estos elementos existen relaciones e interacciones; c) estos elementos y sus relaciones forman en conjunto una totalidad, y; d) esta totalidad manifiesta una cierta organización.

Una vez establecido el marco conceptual del término “sistema” parece necesario delimitar el contexto del complemento “internacional”. A lo largo de este estudio se utilizará principalmente el término “sistema internacional”. En este caso, el término *sistema internacional* es aplicado no solamente desde la perspectiva de la aproximación realista que toma exclusivamente al Estado-nación como unidad de análisis, sino en un sentido más abierto e inclusivo en relación con otros actores que confluyen en dicho sistema, bajo una visión más cercana a la concepción transnacionalista. En este tenor, el sistema internacional puede definirse como un “conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales que pone el acento sobre la totalidad antes que sobre las partes, es decir sobre los subsistemas” [Korany, B., 1984: p. 751]. Bajo esta lógica, hay que considerar que los subsistemas integrantes de un sistema global o general que, como el sistema internacional, mantienen ciertas cualidades y pueden por definición:

Comportarse e interactuar como el propio sistema. Es importante tener claro que las condiciones dadas y los principios fundamentales rigen por igual a sistemas y subsistemas, pues como ya dijimos, son dimensiones conceptuales y no materiales; esto salvo en el caso del principio de totalidad que establece que el conjunto absoluto contiene a los demás conjuntos (subsistemas) y por tanto no se puede comparar más que consigo mismo.

Mantener relaciones multidireccionales con otros subsistemas. La interacción de subsistemas y elementos del conjunto general es un principio básico del estudio de las relaciones internacionales.

Manifestar propiedades comparables con el sistema general. No obstante, éste último solamente está restringido por su propia “dimensión final”. Esta

“definición última” en continua modificación puede ser útil como contexto dentro del cual muchos sistemas pueden existir, generar y mantener una serie de relaciones en direcciones y sentidos diversos.

Asimismo, resulta esencial tomar en cuenta que el tiempo y la interacción de los subsistemas producen cambios en sus atributos y en la propia configuración del sistema y sus subsistemas. Así, es posible distinguir tres conjuntos de propiedades básicas en los sistemas o subsistemas cuyos atributos tienden a cambiar con relativa lentitud dentro del escenario social [Singer, J.D., 1973: p. 38]. Los tipos básicos son:

- a) Propiedades físicas que abarcan factores geográficos, demográficos y vinculados a los procesos de difusión de la tecnología en distintos campos de la actividad internacional. En la opinión de J. Borja y M. Castells, “la revolución tecnológica actual está centrada en las tecnologías de información que incluyen la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y también, aunque con una marcada especificidad, la ingeniería genética” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 23].
- b) Atributos relacionados con los procesos de integración y expresión de la identidad, que serán mencionados más adelante.
- c) Propiedades estructurales, donde la expresión formal del sistema son las normas y la informal los modos en que las cosas se hacen.

En definitiva, como hemos podido apreciar a lo largo de este apartado, la teoría de sistemas es un instrumento metodológico de mucha utilidad en el campo de las relaciones internacionales, pues permite lograr aproximaciones al objeto de estudio bajo la perspectiva de un sistema en sí mismo y simultáneamente estar en constante interacción con otros sistemas y subsistemas. Bajo esta percepción, gracias a las diferentes categorías analíticas que establece la teoría de sistemas, es posible reflexionar de forma ordenada sobre la definición de la estructura y dinámica

del sistema internacional y los actores que participan de las relaciones internacionales.

2.2. El poder político en el sistema internacional

La construcción del concepto de “sistema internacional” como objeto material de estudio requiere mucha atención, pues determina en gran medida la perspectiva del análisis que hace de las relaciones internacionales una disciplina específica, además de las otras ramas del conocimiento vinculadas a su estudio [Barbé, E., 1995: p. 95]. En primer lugar, a lo largo de esta investigación partiré de la premisa que las relaciones internacionales son vínculos sociales que inciden en la distribución del poder. Se puede decir que “es el complejo de relaciones sociales que distribuyen el poder a nivel mundial” [Barbé, E., 1995: p. 107]. Tal definición nos aproxima a la necesidad de establecer qué se entiende por poder en las relaciones internacionales. En segundo lugar, que el sistema internacional debe ser entendido como un conjunto en sí mismo y no una suma de componentes. Por último, con el enfoque de conjunto bajo una perspectiva global como base de partida, creo que la amplia definición de K. Holsti se ajusta a un marco adecuado para el estudio del sistema internacional, pues “el término *relaciones internacionales* se refiere a *todas*¹⁰ las interacciones, sean por iniciativa gubernamental o no, entre miembros de sociedades separadas” [Holsti, K.J., 1988: p. 18].

Bajo esta óptica, es fácil apreciar la incorporación de una dimensión territorial al concepto, pues evidentemente al referirse a las ‘sociedades separadas’ se considera que se encuentran más allá de las fronteras nacionales. Todo ello sin perder de vista que en una definición tan amplia como la anterior hay que saber discriminar las interacciones irrelevantes –un certamen de belleza o una contienda deportiva, por ejemplo- de las destacadas en el campo de las relaciones internacionales. Desde este punto de vista, se debe subrayar que el concepto de sociedad internacional parte de la asociación e interacción entre estados nacionales

¹⁰ En ambos casos, las cursivas provienen del texto original.

y a la vez una gran cantidad de agentes políticos, sociales y económicos que son “sujetos sumamente individualizados y concretos, a los cuales es difícil imponer normas comunes, generales” [Truyol y Serra, A., 1993: p. 21]. Así las cosas, encontramos que este concepto es correlativo al de sistema internacional bajo una descripción genérica.

Por su parte, Del Arenal define las relaciones internacionales “en cuanto sector de la realidad social, como aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan de modo esencial a la Sociedad Internacional en cuanto tal” [Arenal, C., del, 2000: p. 437].

Tampoco merecen atención, o si acaso una atención marginal, los asuntos que no pueden ser incluidos en la “totalidad relativa” que permita el análisis del fenómeno, ya que no son significativos en el contexto de una investigación académica. Dentro de la dinámica y la estructura del sistema internacional, las pautas de asignación de relevancia pueden derivarse de las características cuantitativas y cualitativas de las relaciones sujetas a estudio.

Por otra parte, en este caso parece más conveniente referirse como objeto material de estudio al “sistema internacional” en lugar de la “sociedad internacional”, dado que mantendremos una definición que parta de la teoría de sistemas para explicar su significado bajo un sentido histórico como cualquier grupo de entidades políticas independientes que interactúan con una frecuencia considerable y acorde a procesos regularizados [Holsti, K.J., 1988: p. 23]. Desde mi punto de vista, estos procesos suponen un patrón general de relaciones políticas, económicas y sociales entre agentes internacionales, que pueden ser individuos, consorcios transnacionales o unidades políticas territoriales. Esto es, bajo la misma perspectiva histórica el sistema internacional puede ser considerado “el escenario general en el que ocurren las relaciones internacionales en un momento dado” [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 37].

A la luz de la teoría de sistemas, los subsistemas imaginables dentro de un sistema general o global pueden compararse y describirse entre sí o consigo mismos al cabo de un tiempo. Esta propiedad es exclusiva de los subsistemas, ya que no se pueden definir ni comparar a partir del sistema internacional, ni este puede compararse consigo mismo. Es decir, el sistema internacional es único por

definición [Singer, J.D., 1973: p. 32]. En este punto, nos encontramos frente a la concepción del poder y su vinculación con la interdependencia como una aproximación analítica que permite la comprensión de la distribución del poder en el sistema internacional. La distinción entre poder económico y político, particularmente en el sistema mundial, es muy difícil de establecer, dado su alto grado de imbricación. En términos generales podemos afirmar que coexisten en un plano global internacional dos tipos de poder que se ejercen de forma conjunta o independiente y forman un sistema de relaciones de poder [Strange, S., 1994: p. 25]. Estos son:

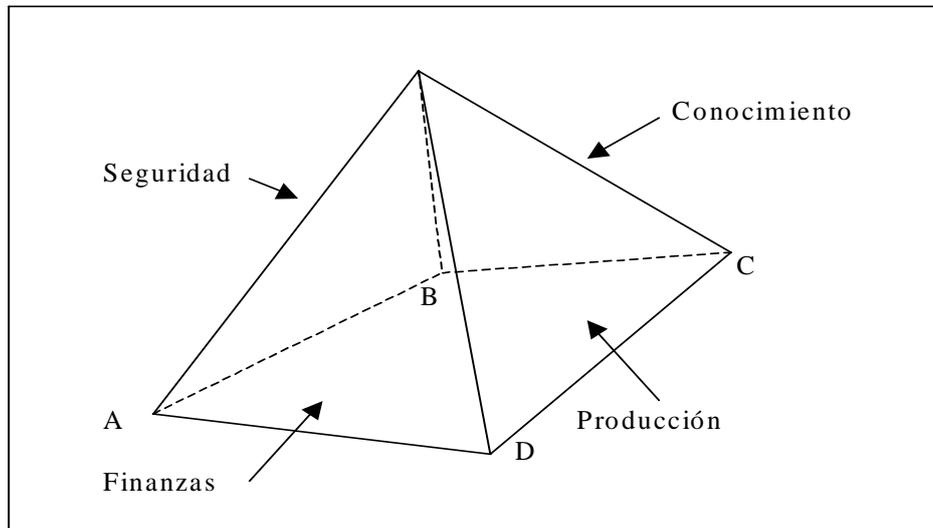
El *poder relacional* es convencionalmente identificado como la definición nuclear de la corriente de pensamiento realista. Simplificando, el concepto puede ser entendido como la capacidad de A para hacer que B haga algo que de otra manera no haría [Taylor, P.J., 1994: p. 22]. Esta definición se identifica fácilmente con la aproximación realista y en particular la encontramos tanto en el ejercicio de “la influencia coercitiva” de K. Knorr [Knorr, K., 1975: p. 4] como en la concepción de A. Wolfers sobre la “capacidad de movilizar a los demás por medio de la amenaza y la infracción de privaciones” [Wolfers, A., 1962: p. 103].

El *poder estructural* es la capacidad para configurar y determinar las estructuras de la economía política mundial. Éstas deben ser entendidas como un sistema general en el cual deben operar los estados nacionales, las instituciones políticas, los distintos niveles de gobierno, actores no gubernamentales, las empresas y sus técnicos, y los profesionales, entre una amplia gama de agentes. En resumen, el poder estructural confiere la capacidad para decidir *cómo deben hacerse las cosas*. En este sentido, “el poder relativo de cada parte en una relación es mayor o menor dependiendo de si es o no capaz también de determinar la estructura que abarca la relación” [Strange, S., 1994: p. 24-25]. Esto es, configura los marcos dentro los cuales los estados nacionales y demás agentes se relacionan entre sí, con las sociedades y las empresas.

Bajo esta óptica, observamos que el poder estructural no opera como una sola estructura dominante sino que se compone de cuatro subestructuras claramente diferenciadas entre sí (ver figura 2). Estas subestructuras son (A) el control sobre las finanzas (particularmente sobre la distribución del crédito); (B) el control sobre la seguridad; (C) el control sobre el conocimiento, las ideas y las creencias y; (D) el control sobre las formas y los modos de producción.

Como vemos, se puede apreciar que estas estructuras de poder no operan exclusivamente en el sistema internacional, sino también en colectivos, sean nacionales o subnacionales. De esta manera, puede decirse que el poder estructural reside en aquellas fuerzas capaces de ejercer control, mediante la amenaza o la preservación, sobre la seguridad de las personas con un trasfondo eminentemente violento. Asimismo, el poder estructural también es ejercido por aquellos capaces de decidir y controlar la forma o modo de producción de bienes o servicios y, en las economías más avanzadas, por los grupos con determinada competencia en la titularidad, control y gestión del crédito. La cuarta y última estructura está vinculada al conocimiento tanto en la generación y aplicación de la ciencia y la tecnología, como de las creencias religiosas e ideológicas.

Figura 1: Los fundamentos del poder estructural



Fuente: Strange, Susan, *Market and State*, Pinter Publishers, 2a. ed., Londres, 1994, p. 27.

Así, la figura 1 da como resultado un esquema ilustrativo para comprender tanto la diferenciación entre estructuras como su interdependencia, pues aunque cada plano es único, existe entre los elementos una relación de dependencia; unos se requieren a otros para lograr el equilibrio de la estructura general. Además, la capacidad de interacción entre las estructuras es variable sin que ninguna “sea siempre necesariamente más importante que las otras tres” [Strange, S., 1994: p. 26]. En consecuencia, el concepto de poder como capacidad de crear las ‘reglas del juego’ en el sistema internacional [Barbé, E., 1995: p. 108] han coincidido con la formulación original de R. Keohane y J. Nye y otros autores posteriores que han reflexionado sobre el poder bajo un orden mundial interdependiente.

2.3. El concepto de poder e interdependencia en el contexto del sistema internacional

En principio se puede decir que el concepto de la corriente realista sobre el poder en el sistema internacional considera en primer término al factor militar como

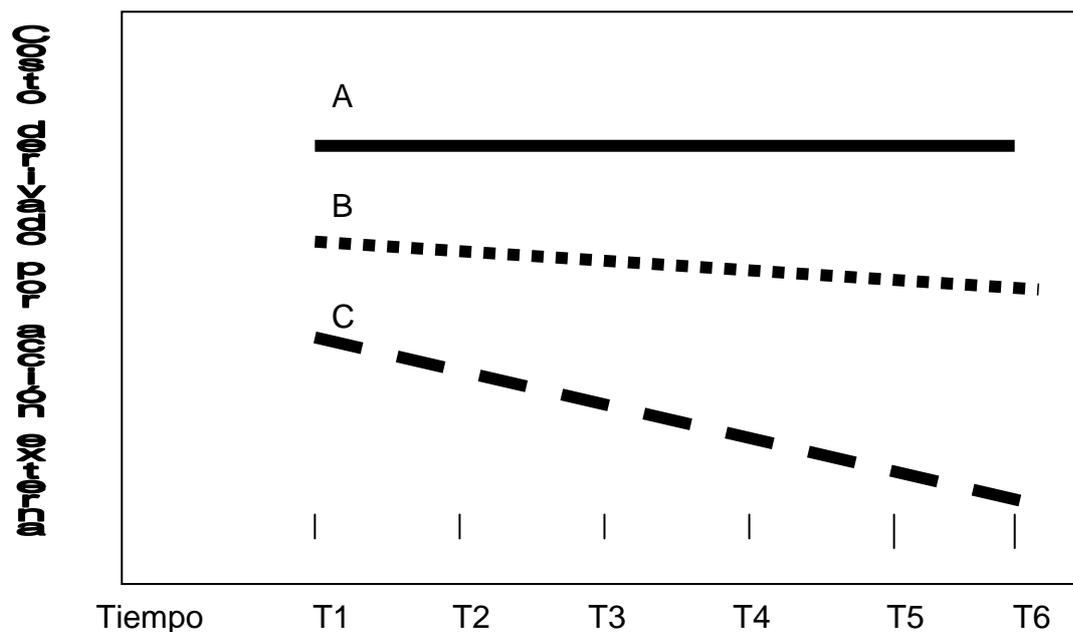
medio de dominio de las relaciones con otras naciones o bloques de países, figurando la diplomacia y la cooperación para el desarrollo como instrumentos de la alta política. En un breve repaso histórico es posible advertir que en muchas ocasiones y en distintos casos los objetivos de la política exterior nacional han estado subordinados al poder militar. Es importante señalar que la capacidad coercitiva o de disuasión militar, además del evidente poder bélico efectivo que implica, está frecuentemente orientado a mantener una elevada cuota de poder relacional. Como se puede apreciar, los intereses de la llamada alta política están íntimamente asociados a otros cúmulos de intereses y expectativas que tienen su origen –tanto dentro como fuera de los confines nacionales- en asuntos muy diversos, tanto sectorial como geográficamente.

De hecho, para comprender mejor el papel del poder en el marco de un mundo interdependiente debemos añadir a lo anterior la correcta definición y distinción de las dimensiones de sensibilidad y vulnerabilidad [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 26].

Por *sensibilidad* debe entenderse la medida y el coste que puede tener para una sociedad o un gobierno con un hipotético marco político constante, algún suceso que se ha generado en el exterior del entorno nacional. De esta manera, esta categoría conceptual implica grados de respuesta a tal efecto dentro de una estructura política dada. Asimismo, hay que considerar que los costes no se pueden calcular solamente a partir de las interacciones transfronterizas, sino que el concepto de sensibilidad contempla el coste “de los cambios en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos” [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 26]. Por ejemplo, tres países importadores de determinado producto seguramente mantienen diferente sensibilidad en relación con el posible aumento de su precio en el mercado mundial. Esta dimensión contempla el coste en sí y su volumen de importación (ver figura 2.1). Es decir, sobre una base objetiva un cambio dentro del sistema internacional puede afectar en distinta medida al conjunto de estados nacionales, regiones y localidades. Así, la sensibilidad revela de forma cuantitativa y cualitativa el valor de asignación del impacto que ocasiona un suceso internacional en un colectivo determinado; o sea, el grado de dependencia que se tiene de determinado bien o

servicio proveniente del exterior. A este fenómeno nos referiremos como sensibilidad en el contexto del impacto del medio exterior sobre el plano de gobierno interior.

Figura 2.1: Sensibilidad de tres países frente a cambios generados en el exterior y bajo el supuesto que sus políticas sean constantes



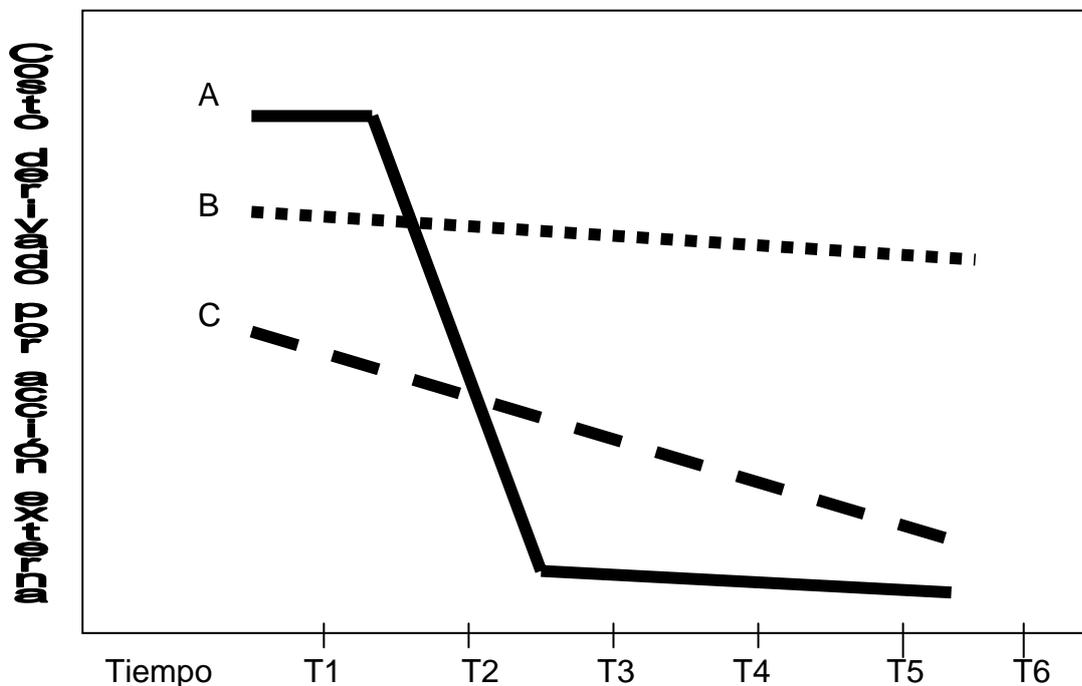
Fuente: Keohane, Robert Owen y Nye, Joseph S., (1988): *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, p. 28.

Para ejemplificar, este esquema puede representar el comportamiento de tres países en relación con la variable de la sensibilidad, en los términos antes descritos. En este caso, los tres muestran tendencias diferentes (eje y). El país A manifiesta una sensibilidad mayor que B y C. Como se puede observar en el eje correspondiente al tiempo (valor x), la sensibilidad de B y más aún la de C acaba decayendo, siempre bajo el presupuesto de un marco político internacional que se mantenga idealmente estable, sin cambio alguno.

Por otra parte, la figura 2.2 esquematiza lo que se denomina *vulnerabilidad*. Este concepto se puede asociar con los costes impuestos y la voluntad política de aceptarlos. Esta voluntad política lleva implícito el hecho del cambio en el marco político para poder enfrentar la situación bajo una serie de modificaciones de las

condiciones políticas dadas. En contraste con el otro cuadro, la vulnerabilidad de A es mucho menor que su sensibilidad. En primer lugar, podemos observar que al inicio la vulnerabilidad es igual al registro que reporta la sensibilidad (T1). Tras el principio del segundo periodo se produce un cambio en la política nacional (T2) que permite la reducción de la vulnerabilidad, aún cuando el grado de sensibilidad se mantenga elevado en la figura 2.1. Vemos como entre T2 y T3 se lleva a cabo una disminución vertiginosa en su vulnerabilidad. Esto quiere decir que A supo afrontar internamente los costes impuestos desde el exterior, hasta reducirlos drásticamente (T3), con cambios eficaces en determinadas políticas. Mientras que B y C mantienen la misma tendencia que en la figura 2.1, referida a la sensibilidad. De esta forma, tanto B como C dan muestra de su incapacidad para remontar las condiciones externas impuestas y para articular políticas que faciliten una modificación política favorable a su condición de vulnerabilidad. Comparando las figuras anteriores podemos concluir que A es más sensible pero menos vulnerable que B y que C.

Figura 2.2: Vulnerabilidad de tres países (bajo el supuesto de que sus políticas cambien)



Fuente: Keohane, Robert Owen y Nye, Joseph S., (1988): *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*: p. 28.

Así, puede concluirse que la vulnerabilidad es otra dimensión del balance entre la interdependencia y el poder, dado que contempla la medida y el coste con el cual un actor puede adoptar estrategias que le lleven a modificar su política ante una nueva situación [Arenal, C., del, 2000: pp. 321-322]. La vulnerabilidad es claramente una condición de mayor importancia que la sensibilidad y resulta de gran utilidad para entender la estructura política de las relaciones de interdependencia, pues valora la capacidad de conducción política y su incidencia dentro de la esfera del poder estructural.

De esta manera, vemos que la vulnerabilidad en relación con la interdependencia se apoya en la disponibilidad relativa y en el coste de las alternativas que deben encarar los actores. En términos políticos, con esta dimensión se determina la capacidad de ajuste y modificación mediante medidas políticas. Así, es posible definirla como “la desventaja de un actor que continúa experimentando costes impuestos por acontecimientos externos aún después de

modificar con rapidez las políticas” [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 26]. La velocidad de reacción en la aplicación de medidas políticas y sus resultados están valorados en el eje horizontal (valor x) de las *figuras 2.1* y *2.2*, en relación con la capacidad o no de modificación del marco constante, considerado en el eje vertical (valor y). Estos son los dos parámetros que determinan la vulnerabilidad en el gráfico anterior. En ambos cuadros, el hipotético efecto proveniente del exterior presenta diferentes unidades temporales uniformes arbitrariamente asignadas por el investigador, el primer impacto ($T1$) suele revelar la sensibilidad del actor ante determinada variación de circunstancia. Las secuencias temporales posteriores reflejan la capacidad de adaptación -manifiesta en la celeridad- así como la efectividad frente a los costes de las variaciones impuestas desde el exterior.

En el ejemplo anterior, sobre los tres países importadores de un determinado bien o servicio y que ilustran las *figuras 2.1* y *2.2*, podemos decir que el concepto de la sensibilidad no deja de ser un indicador relevante para la comprensión del entramado que vincula al poder y la interdependencia en la sistema internacional. Sin embargo, como ya se mencionó, la vulnerabilidad es especialmente importante para el entendimiento de la integración y el funcionamiento de la estructura política de las relaciones de interdependencia, pues permite focalizar a los actores que aún siendo sensibles a ciertos asuntos tienen una baja vulnerabilidad, a partir de su capacidad e incidencia en la modificación estructural de las “reglas del juego” [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 29]. Bajo tal distinción conceptual y en este contexto, parece quedar claro que la sensibilidad resulta bastante menos relevante que la vulnerabilidad para la distribución de los recursos de poder entre los actores en el escenario internacional.

Por otra parte, cabe destacarse que una contribución significativa al tema por parte de la tradición de pensamiento transnacionalista es la creación de “una matriz multifacética” que permite la reconstrucción precisa de la complejidad y multidimensionalidad de la política mundial. Sin embargo, puede decirse que “han fracasado en proporcionarnos un conocimiento sistemático que interrelacione la relativa influencia de los varios tipos de actores dentro de su compleja matriz” [Yalem, R.J., 1978: p. 289]. En este mismo sentido, debe señalarse que parte de las

críticas de la corriente neorrealista –heredera y reformadora de la aproximación realista de la era de la Guerra Fría- hacia los interdependentistas versa en torno a deficiencias en su capacidad de explicación del marco complejo y amplio de relaciones entre actores del que parten en su planteamiento teórico sobre el sistema internacional. No obstante, hay que reconocer que en términos generales el transnacionalismo señala de forma acertada la importancia de la interdependencia en cuanto elemento dinámico que ha transformado al sistema internacional en un ámbito más abierto en términos de participación de distintos agentes. Sin embargo, bajo la perspectiva de los neorrealistas, este paradigma no ha sido capaz de proporcionar un marco teórico para aprehenderlo [Arenal, C., del, 2000: p. 377]

A este respecto, existen otras posturas críticas hacia el paradigma transnacionalista, pues aunque este modelo tiene “una validez teórica en la elaboración de conceptos, pero el enfoque de la interdependencia hipotéticamente simétrica esconde y no plantea las posibilidades de cambios reales en la sociedad internacional” [Palomares Lerma, G., 1999: p. 151]. La esencia de esta crítica reside en la idea de que la interdependencia debe extenderse ampliamente ya que, por sí misma, llevará las condiciones de un crecimiento simétrico bajo el presupuesto de la dependencia mutua. Una visión simplificada que no expone los diferentes perfiles que presenta el plano internacional con los conflictos y la estratificación entre países que le caracteriza.

Así, hay que reconocer que el paradigma interdependentista resulta insuficiente, ya que reduce el papel del Estado en exceso. Al menos hasta ahora, los estados nacionales son las entidades con mayor capacidad, en cuanto a efectividad y legitimidad, para dar solución a determinados problemas concretos que se generan en el terreno de la política internacional, como son ejemplos la migración, el combate al narcotráfico o el terrorismo. En este sentido, hay que reconocer que el realismo, y todavía más el neorrealismo, mantiene una gran coherencia y solidez en algunos estudios sobre asuntos bilaterales, o en un contexto histórico donde puede intervenir la fuerza militar. Esto es, bajo determinadas condiciones, el paradigma realista puede ser una herramienta teórica de mucha utilidad.

No obstante, bajo mi punto de vista, 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 reconocer la diversidad de actores e interacciones que frecuentemente están vinculados a asuntos concretos dentro del ámbito local.

Para una mejor comprensión de los modelos teóricos realista y de la interdependencia sobre la política internacional, es conveniente establecer un tipo ideal como la definición de un conjunto extremo de condiciones capaces de identificar de forma sintética algunas características fundamentales de estos paradigmas.

Por su parte, el paradigma de aproximación realista mantiene como punto de partida en la construcción del concepto de poder -en el campo del estudio de las relaciones internacionales- las correlaciones de fuerza entre grupos tribales, ciudades-estado, estados nacionales o bloques estratégicos de naciones y demás unidades territoriales. A manera de recapitulación, se puede observar que dentro de la línea del planteamiento hobbesiano, la aproximación realista percibe las relaciones internacionales como conflictivas por naturaleza y las sitúa en un entorno exterior anárquico. Bajo esta perspectiva, los conflictos no deben llegar necesariamente a la lucha armada para ser considerados como tales; sin embargo, la confrontación de intereses ha de ser inevitable. Es por ello, que los autores considerados realistas generalmente se adhieren a la idea de que su tarea “consiste en describir y luego analizar las relaciones de fuerza y su evolución” [Merle, M., 1978: p. 42]. No obstante, el desarrollo del pensamiento realista ha discurrido en diferentes direcciones en las que se mantienen posiciones más o menos moderadas frente a sus supuestos más básicos.

Como hemos visto, el realismo político considera a la política internacional – vehículo del poder militar y la diplomacia- igual que cualquier otra medida política, como una correlación variable de fuerzas. En este esquema, la racionalidad de la política acaba derivando en el estudio de la *realpolitik* en las relaciones internacionales, pues este concepto tiene como postulado fundamental que los estados nacionales se conducen en su política exterior por “su interés nacional y no por consideraciones de ‘altruismo’, ‘amistad’, ‘idealismo’ o ‘solidaridad’, y que el

poder representa un papel decisivo en las relaciones internacionales” [Borja, R., 1997: p. 816].

En este sentido, se puede decir que para el realismo la teoría consiste en comprobar los hechos y darles un significado a través de la razón. Presume que el carácter de una política exterior puede comprobarse sólo a través del análisis de los hechos políticos que se llevan a cabo y de las consecuencias previsibles de estos actos. Se puede entonces interpretar lo que los estadistas realmente han hecho, y de las consecuencias previsibles de sus actos conjeturar cuáles fueron sus objetivos probables [Morgenthau, H.J., 1986: p. 15].

En oposición, el modelo de la interdependencia compleja propone la edificación de un tipo ideal que se contraponga a algunas características distintivas del realismo y su concepción del poder. En esta línea, se define interdependencia como un cúmulo de interacciones y transacciones que tienen efectos recíprocos para las partes en cuestión [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 22]. Obviamente, las relaciones de interdependencia pueden ser asimétricas si una de las partes ejerce el poder e influencia en mucho mayor medida que la otra, sin que ésta esté en posibilidades de modificar estructuralmente las relaciones de que se trate. Desde esta perspectiva, el teórico realista A. Wolfers define al poder como la capacidad de mover a otros o lograr que hagan lo que uno quiere que hagan y no hagan lo que uno no quiere que hagan.” Esta definición deja clara la validación del uso de la fuerza coercitiva en el contexto internacional. Así las cosas, sería interesante distinguir en las relaciones internacionales entre poder e influencia. El primero alude a la capacidad de movilizar a los demás por medio de la amenaza o el hecho de inflingirles privaciones; la segunda, a la capacidad de hacerlo a través de promesas o concesiones de beneficios [Wolfers, A., 1962: p. 103].

De esta forma, para identificar desde la perspectiva realista algunos elementos inherentes a la relación entre el poder político, en nuestro caso, y la interdependencia hay que considerar al menos dos presupuestos básicos de la corriente realista [Barbé, E., 1995: pp. 61-62 ; Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R.L.J., 1993: p. 91 ; Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: pp. 39-40]:

Los estados nacionales son predominantes y *actúan como unidades coherentes* y reconocen a la fuerza como instrumento utilizable y eficaz en el campo de la política. A esto hay que agregar que ello no supone que cada pugna devenga en una lucha armada, sino que es una tendencia a estructurar los conflictos de forma limitada entre naciones o bloques de naciones, centrando la agenda en los intereses de los estados nacionales en cuestión, principalmente en términos de seguridad.

El segundo presupuesto deriva del anterior, pues al considerar el uso de la fuerza como medio privilegiado de última instancia para la consecución estratégica de fines. En este sentido, *el tema militar encabeza las agendas de la política exterior de los países y de la política internacional*. Los realistas asumen una jerarquía clara de los asuntos internacionales, en la cual la percepción de la relación de fuerzas domina el panorama del análisis teórico y empírico. Así, en este orden, la “alta política” se impone a la “baja política”. Cabe recalcar que la teoría realista establece *una clara distinción entre las agendas de la política interior y exterior*. Sobre este tema se ahondará en el próximo apartado.

Por otra parte, para complementar lo antes dicho, parece conveniente delimitar en este punto la diferencia entre interdependencia simple e interdependencia compleja. En sí, en el contexto internacional el concepto de *interdependencia* es un término extremadamente amplio que se refiere a las situaciones caracterizadas por generar efectos recíprocos entre los países o actores de los diferentes estados nacionales –incluidos en este caso los gobiernos no centrales (GNC) o subnacionales. No obstante, el concepto de *interdependencia compleja* es un tipo ideal construido específicamente para ser contrastado con las propuestas teóricas del modelo realista mediante algunas suposiciones básicas sobre la naturaleza del sistema internacional. El modelo de la interdependencia compleja se refiere a nexos entre un determinado número de países cuyas sociedades entran en contacto y que en consecuencia los estados nacionales no son capaces de monopolizar los vínculos internacionales. Bajo esta perspectiva, no hay jerarquías predeterminadas en los asuntos de las agendas de los actores y, en este caso, el poder militar no entra en juego como un valor fundamental en la

construcción de las relaciones internacionales [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1987: pp. 730-731].

En contraposición a los presupuestos básicos del realismo, la interdependencia compleja reconoce como presupuestos iniciales que:

La viabilidad en el uso de *canales múltiples* en la edificación de las relaciones internacionales entre la multiplicidad de agentes presentes en el escenario.

La integración de una *agenda variada y con alternancia* en sus temas prioritarios según las circunstancias y preferencias de los actores involucrados.

El reconocimiento de la existencia de *temas comunes* en las agendas de la política interior y exterior que frecuentemente se imbrican en las problemáticas en cuestión y sus respectivas soluciones.

De esta forma, hay que señalar que la teoría de la interdependencia compleja reconoce que existen vínculos de tipos variados entre diferentes colectivos e individuos más allá de las fronteras nacionales. Estas relaciones incluyen, entre muchos otros, los contactos informales en el marco del protocolo de las relaciones interestatales, las actividades de las empresas transnacionales o el desempeño de organizaciones no gubernamentales y/u otros agentes de la cooperación internacional, por ejemplo. A la luz de la diversidad en las relaciones internacionales, los vínculos antes mencionados se pueden agrupar de la siguiente manera:

Las relaciones interestatales son las que se llevan a cabo entre estados nacionales y que tradicionalmente la teoría realista privilegia como eje de las relaciones internacionales.

Las relaciones transgubernamentales han sido consideradas una categoría de peso a partir de la propuesta teórica de la interdependencia compleja, la cual flexibiliza el supuesto realista de que los estados nacionales actúan coherentemente como unidades [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 41], ya que los motivos e

intereses originales en estas relaciones no están necesariamente asociados a la agenda de asuntos exteriores de los estados nacionales. Esta premisa hace suponer que en el plano internacional al perder el estado nacional su carácter de actor exclusivo y al entrar en competencia con otros actores, termina por convertirse en un actor fragmentado y sujeto a las tensiones que se generan entre la globalización y la tendencia hacia su descentralización [Rosenau, J.N., 1997: p. 99]. Vale señalar que es en esta categoría donde podemos localizar las actividades de los gobiernos no centrales en el exterior. Es importante mencionar que para algunos autores la actividad en el exterior de los GNC o también llamada paradiplomacia puede constituir una categoría independiente; es decir, las llamadas *relaciones subnacionales*. Así también, a la luz de este criterio, se puede establecer un subgrupo de relaciones en el plano internacional por parte de los GNC [Hocking, B.L. y Smith, M., 1995: p. 89].

Las *relaciones transnacionales*, que surgen como objeto de análisis, a partir del reconocimiento de que los estados nacionales y GNC, en tanto unidades territoriales gubernamentales no son entes exclusivos en el estudio de las relaciones internacionales. En efecto, en esta tipología de relaciones se pueden encontrar numerosos agentes económicos, comerciales y financieros, además de muchas otras clases de organizaciones que tienen su campo de acción en distintos planos.

Por dar un ejemplo, hay que señalar que las empresas transnacionales son organizaciones geográficamente muy extendidas y con una gran capacidad dinámica que, de una forma u otra, inciden en ámbitos que tradicionalmente se consideraban propios de la política interior, como pueden ser el empleo, la política de precios, la inflación, la cuestión ambiental, entre otros. De tal forma, las grandes corporaciones transnacionales juegan un papel decisivo en las relaciones interestatales al establecerse físicamente en un lugar u otro, en función de, por ejemplo, el riesgo en la inversión, su margen de beneficio, el acceso a los grandes mercados de consumidores, competitividad en el precio de insumos o mano de obra. El poder de las empresas transnacionales puede llegar incluso a participar directa o indirectamente del diseño de agenda sectorial en determinados asuntos domésticos.

Hay que reconocer que “la participación de amplias y dinámicas organizaciones [transnacionales] no enteramente controladas por los gobiernos, se ha convertido en parte normal de las relaciones tanto exteriores como internas” [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 42]. Estos actores son importantes no sólo por las actividades que desarrollan en la realización de sus propios intereses, sino también porque actúan en un sentido figurado como “correas de transmisión”, haciendo más sensibles para determinados intereses las políticas gubernamentales en distintos países.

Otro ejemplo, en América Latina con la democratización de los sistemas políticos en los años ochenta y noventa se han dilatado las posibilidades de participación de las fuerzas sociales y políticas que en numerosos casos no contaban con espacios formales amplios para la exposición de sus intereses y expectativas. Es evidente que al menos en los países que se encuentran por encima de un mínimo democrático existe “una inmixión creciente de las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales en el proceso de elaboración de la política exterior” [Merle, M., 1978: p. 360].

Por supuesto, también la adopción de decisiones en el ámbito interior de unos países puede afectar la política interna de otros; es decir, las políticas internas de los diferentes países interfieren entre sí cada vez más. Las relaciones transnacionales e intergubernamentales refuerzan la transmisión de los efectos en cuestión, fungiendo como canales alternativos para la política exterior formalizada [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1988: p. 42].

De hecho, la agenda de las relaciones internacionales es muy variada y el establecimiento de una jerarquía de prioridades es coyuntural. Sin embargo, puede interpretarse que esta ausencia de importancia definitiva y permanencia de los temas que componen la agenda de las relaciones interestatales, implica que la seguridad militar no domina totalmente la relación de asuntos internacionales como no lo hace ningún otro tema. Así, muchos de los asuntos hoy incluidos en las agendas de negociación surgen del ámbito de lo que se consideraba tradicionalmente la política interna como son la agricultura, la salud o la política fiscal, entre otros.

Para enfatizar, dentro del proceso de toma de decisiones se encuentran involucrados distintas carteras de la administración pública, así como diferentes

niveles de gobierno. Asimismo, los GNC toman parte a través del marco normativo establecido de las relaciones formales (como los representantes en los órganos legislativos y en el poder ejecutivo y judicial, entre otros) y de las relaciones informales que, en muchos casos, vienen dictadas por la propia cohesión de los grupos políticos jerarquizados o partidos políticos. A través de estos canales, los agentes gubernamentales subnacionales participan del diseño de la política nacional y, por tanto, del diseño de la política exterior. Este tipo de participación es un ejemplo de lo que se pueden llamar relaciones transgubernamentales.

Tal presencia multisectorial y multi-nivel contribuye a que los temas considerados por los realistas como centrales y atributo exclusivo del estado nacional, se subordinen a los demás asuntos de coyuntura específica y determinada, en la que el realismo puede ser un paradigma válido, como lo fue bajo la lógica de la Guerra Fría. De este modo, salvo en el caso del tema de la seguridad que es constante, los temas que componen las agendas de asuntos exteriores son variados, con diversas intensidades coyunturales y, a su vez, manifiestan distintos intereses que constituyen el entramado de relaciones del propio Estado con otros agentes. De esta forma, resulta evidente que, en lo que a esta investigación atañe, la interdependencia compleja difiere del realismo al considerar la política interior y exterior como campos que se yuxtaponen, se afectan recíprocamente e interactúan en forma conjunta, disipándose las fronteras existentes entre ambos.

2.4. La estructura del sistema internacional y algunas consideraciones al respecto

En este último apartado, parece conveniente incorporar otro elemento teórico para la definición parcial del poder político y la interdependencia en el sistema internacional. Se trata de un factor dinámico que obra sobre y es parte del sistema y sus unidades; esto es, la interacción que se genera entre las unidades, el sistema y su propia estructura. En este sentido, se debe puntualizar que el significado de poder en términos absolutos se deriva de las ciencias naturales y se refiere a la capacidad de las unidades de ejecutar tareas como resultado de sus propios atributos [Buzan, B., 1993: p. 67]. Así, se puede decir que el poder es atributivo; esto es, se adquiere a partir de determinadas características inherentes a la propia unidad y opera dentro de la estructura del sistema y subsistemas, y en relación con las demás unidades. Como hemos visto, el poder relacional se ocupa de la distribución y estructura del poder mismo y sus mecanismos de dominación y de la relación en términos de supremacía, igualdad o sumisión con otras unidades. Mientras tanto, el poder atributivo recae exclusivamente sobre la acción sobre otra u otras unidades dentro de una estructura determinada y un patrón específico en la distribución del poder con reglas más o menos definidas.

Desde esta perspectiva, es posible relativizar al poder y asignarle un rol meramente posicional –y también de suma cero- en donde la atención se dirige a la distribución del poder entre las unidades, más que a los propios actores. De esta forma, hay que señalar que en este caso los niveles de análisis que se toman en cuenta para la definición del poder son: 1) las unidades o actores; 2) el sistema internacional entendido como una continua interacción dinámica y 3) la estructura de distribución del poder dentro del sistema.

De tal forma, para hacer posible una mejor identificación del papel que juega la capacidad de interacción dentro del sistema internacional, es posible esquematizar los niveles de análisis (ver *figura 3*) de la siguiente forma:

Figura 3: Niveles de análisis en el sector internacional

<p>NIVEL DE ANÁLISIS UNITARIO O DE UNIDAD</p>	<p>Proceso de formación = relaciones de acción-reacción entre unidades, en particular, patrones recurrentes de acción-reacción</p> <p>Análisis de los atributos = el comportamiento de la unidad explicado en términos de atributos de unidad</p>
<p>NIVEL DE ANÁLISIS DE INTERACCIÓN</p>	<p>Capacidad de interacción = absoluta calidad en las capacidades tecnológicas y sociales dentro del sistema</p>
<p>NIVEL DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL</p>	<p>Estructura profunda = principio organizacional (diferenciación de unidades)</p> <p>Estructura distributiva = patrones sistémicos en la distribución de los atributos a las unidades</p>

Fuente: Buzan, B., *Rethinking System and Structure*, Columbia University Press, serie New Directions in World Politics, Nueva York, 1993, p.79

Desde una perspectiva neorrealista, cabe señalar que el poder relacional se ocupa de los tres niveles de análisis –unidades, interacción y estructura de distribución- mientras que el poder atributivo se ocupa solamente de dos –unidades e interacción. Esto es, aunque todas las unidades aumentarán su poder atributivo en la misma proporción, ello no querría decir que el poder relacional entre ellas se tuviera que incrementar, incluso si hubieran aumentado las capacidades absolutas de la unidad. Tal razonamiento complementa la perspectiva de poder estructural, antes mencionada al incorporar la capacidad de interacción como uno de sus valores. Este elemento claramente está asociado a los procesos de expansión del medio científico-técnico, entendido como la construcción o reconstrucción del espacio con un contenido de ciencia y técnica [Santos, M., 1996: p. 106]. O bien, desde una perspectiva más amplia sobre el proceso de expansión científica y tecnológica, se puede señalar que “las transformaciones en curso no se limitan a los ámbitos tecnológicos y económico: afectan también a la cultura, a la comunicación y

a las instituciones políticas, en un sistema interdependiente de relaciones sociales” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 28].

Desde un punto de vista ético, es posible sostener que el neorrealismo es una versión estructural del pensamiento realista. Lo que hace suponer que “la lógica del realismo no es generada por la maldad propia de seres humanos individuales o Estados en particular, sino por la anarquía de la estructura del sistema internacional. Es una idea extremadamente sencilla de donde proviene la lógica del realismo” [Buzan, B., 2001: p. 1].

Por su parte, en relación con este tema, el realismo en general parte del supuesto de un estado de anarquía que caracteriza al sistema internacional y se manifiesta de una forma casi “natural”, dada la propia estructura dinámica y por la ausencia de un orden jerárquico reconocido y permanente. Ciertamente, poco a poco, la posibilidad de establecer una serie de relaciones horizontales y verticales va imponiéndose al caos. Sin embargo, “las relaciones que prevalecen internacionalmente, rara vez cambian en tipo y calidad. Están marcadas por una desoladora persistencia, una persistencia que debe esperarse mientras ninguna de las unidades involucradas sea capaz de convertir el anárquico reino internacional en un reino jerárquico” [Waltz, K.N., 1988: p. 101].

Así, en el caso de los estados nacionales, se puede decir que dentro del sistema internacional es posible distinguir con mayor facilidad la acción del poder atributivo. Un ejemplo es perceptible en los países que disponen de un alto potencial militar que les reporta un peso específico dentro de las relaciones internacionales. Dentro de esta dimensión del poder el equilibrio de fuerzas se establece bajo la lógica de suma cero, en la que tiene que haber un ganador y un perdedor. En tal balance de fuerzas las unidades “pueden aumentar (o disminuir) sus niveles mediante actividades de expansión de las habilidades como es el desarrollo de tecnología, la industrialización, la eficiencia administrativa y la identidad colectiva” [Buzan, B., 1993: p. 67]. En efecto, como se señalará más adelante, el desarrollo tecnológico y algunos factores correlativos a la identidad colectiva juegan un papel de importancia en la esfera del poder atributivo pues es un factor de cohesión hacia el interior de la unidad y, a la vez, un motor de cambio social y desarrollo.

Asimismo, hay que señalar que esta particular concepción del poder considera que la dualidad de conceptos como anarquía-caos/orden o anarquía/gobierno-jerarquía, es una cuestión que radica en la graduación del nivel de orden y de anarquía existente y no se trata de un fenómeno en sí mismo. De hecho, existe una gran variedad de instituciones y canales informales que proporcionan un determinado grado de orden en el quehacer político internacional. Además, no hay que olvidar que “la ausencia de un gobierno mundial jerarquizado no quiere decir que no haya gobernanza¹¹ dentro del sistema” [Vasquez, J.A., 1998: p. 201].

En relación con la percepción de un entorno mundial compartido con determinado “orden”, vale recordar que la perspectiva realista concibe a los asuntos de seguridad nacional como prioritarios en la agenda mundial. Por su parte, los interdependentistas consideran que además de la necesidad de un entorno mundial relativamente seguro, el sistema internacional debe mantener un carácter económicamente predominante.

Como vemos es posible reconocer ambas condiciones como válidas, pero me parece significativo enfatizar el papel definitivo que desempeñan los estados nacionales en la integración del ambiente del sistema internacional, así como en la habilitación de canales para la participación de entidades territoriales no centrales en estos espacios extranacionales. En este sentido, es muy importante señalar que la esfera del sistema de gobierno es el área que acompaña las relaciones entre la sociedad y su sistema político. Esta estructura es la que contiene y da legitimidad al propio Estado [Czempiel, E.-O., 1993: p. 258].

A la luz de este razonamiento, la gran diferencia entre unos y otros estados democráticos se encuentra en el nivel de complejidad de participación de la sociedad articulada con el sistema de gobierno y representación política. El sistema de gobierno democrático no sólo debe decidir sobre los derechos de propiedad, sino sobre la distribución de todos los derechos políticos relevantes, comenzando con la seguridad, el derecho a la oportunidad de movilidad social, el derecho al bienestar en términos de salud. Además debe garantizar los derechos civiles y las fórmulas de

¹¹ Tomado del vocablo en inglés: "governance".

participación ciudadana en la constitución del poder estructural y en los procesos de co-determinación de la forma de organización del Estado, del sistema de gobierno y de la estructura institucional *ad hoc*. No obstante, en el marco de esta generalización, hay que reconocer la diversidad en la integración institucional de los distintos estados nacionales.

Así, lo que parece claro es que los valores democráticos son definidos por el sistema político que a su vez está construido a partir de su relación con su propio entorno social. Aunque esto no quiere decir que el tipo de gobierno sea la única variable que explica el comportamiento de la política exterior de los países, hay que reconocer que el régimen de gobierno democrático es el valor de mayor consideración en la integración y reconocimiento del sistema global [Czempiel, E.-O., 1993: p. 259].

De esta forma, la anarquía que hipotéticamente reina en el sistema internacional puede ceder con cierto alcance estructural cuando el volumen, velocidad, grado y fiabilidad de las interacciones se torna suficientemente elevado, anulando algunos de los efectos propios de un sistema sin normas, ni jerarquías [Buzan, B., 1993: p. 78]. En otras palabras, aunque sea de forma parcial, la capacidad de interacción es un factor que permite vencer el caos del sistema. En relación con la cooperación internacional para el desarrollo puede decirse que por definición ésta forma parte de la capacidad de interacción por parte de diversos actores dentro del sistema internacional.

De tal forma, hay que señalar que la tradición liberal contempla la democratización global como un fundamento de orientación y convergencia entre los actores en el sistema internacional. Por ejemplo, hay autores que defienden que las entidades estatales democráticas -sean en el plano local, regional o nacional- tienen la tendencia a mantener la paz mutuamente. Siguiendo esta misma lógica, se podría pensar que esta misma tendencia civilizada hacia la paz debería conducir a un sistema de gobernanza mundial que permaneciera en relativa calma [Czempiel, E.-O., 1993: p. 28]. Es decir, de esta forma, los valores democráticos pueden asignar cierto orden/jerarquía al sistema mundial. En especial, por lo que hace a la redistribución del poder –como un elemento posible para la pacificación en caso de

conflicto armado- ya que facilitan la inclusión general en la participación política, económica y social.

Por su parte, en este contexto el término “gobernanza”¹² debe ser entendido como la capacidad de lograr que algún objetivo en la esfera social, política o económica se cumpla o se resuelva algún asunto, sin la encomienda legal expresa. Mientras que los gobiernos democráticos ponen acento en su acción para imponer el ejercicio de las leyes, la gobernanza hace alusión más bien al poder estructural que permite diseñar el marco del orden mismo. De esta manera, en primer término cabe señalar que la gobernanza se utiliza para “indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de las redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Como se verá más adelante, la gobernanza como alternativa de control jerárquico ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas a nivel nacional y sub-nacional” [Mayntz, R., 2000: p. 1] ¹³. En este sentido, el sistema internacional también puede ser entendido como un sistema de gobernanza, pues en los conflictos cada una de las partes protagonistas busca inducir o forzar a la otra parte a aceptar condiciones que de otra forma no aceptaría. De todo esto, como veremos más adelante, se deduce que “los gobiernos ejercen las leyes y la gobernanza utiliza el poder” [Czempiel, E.-O., 1993: p.250]. En este marco, parece conveniente dar paso a la definición de las diferentes teorías del desarrollo establecidas por el Profesor G. Bajoit.¹⁴

¹² Este término fue traducido de la voz de lengua inglesa *governance*.

¹³ Mayntz se refiere a: Kooiman, Jan, (ed.), (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, SAGE, Londres.

¹⁴ Las construcciones teóricas presentadas a continuación fueron retomadas del curso dictado por el Profesor G. Bajoit en el Curso Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo, impartido por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, en su edición 1999-2000.

3. Los modelos en la teoría del desarrollo y su vinculación con los paradigmas en las relaciones internacionales

Como punto de partida, hay que reconocer que en la desigualdad en la distribución de la riqueza es uno de los mayores problemas que enfrenta la humanidad. Se puede decir que esta condición de iniquidad irradia una gran cantidad de problemas sustanciales que impiden el desarrollo social, económico y político de gran parte de la población mundial, particularmente determinados estratos sociales en África, Asia, América Latina y también Europa del Este y las ex repúblicas soviéticas.

De esta forma, además de la evidente explotación irracional de recursos y la iniquidad de la repartición de los beneficios, nos encontramos con problemáticas muy complejas relacionadas con el deterioro ecológico, la escasa participación política, la implantación y reproducción de clases políticas oligárquicas o regímenes dictatoriales, los conflictos intestinos sean de carácter étnico o de reivindicación social. Estos fenómenos son muestra de muchos otros que se podrían considerar dentro de la esfera de la pobreza o lo que podemos llamar mal-desarrollo¹⁵, a fuerza de evitar el término peyorativo y unilateral de “subdesarrollo”. La evidencia de la existencia de esta brecha se constata en los numerosos indicadores relativos a la desigualdad económica y de desarrollo humano.¹⁶ Indudablemente, existen un cisma creciente entre los ricos y los pobres, entre los países o las regiones más desarrolladas y las menos. De tal forma, es posible afirmar que alrededor de 40% de la población mundial goza de aproximadamente del 95% de la riqueza del mundo.

¹⁵ Este término fue retomado de: “Bajoit, Guy (2001): Pourquoi sont-ils si pauvres? Cinq théories sur le mal-développement, ASTM, <http://www.globenet.org/horizon-local/astm/astm95.html>

¹⁶ El informe titulado en inglés *Human Development Report* es publicado anualmente por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) da cuenta con base en diversos indicadores sobre las brechas entre países ricos y pobres –diferencia tanto entre ellos como hacia su interior. Otra fuente muy recurrida por los investigadores es *World Development Report* del Banco Mundial. En este documento se clasifican a los países del mundo como “economías de alto ingreso”, “economías de ingreso alto-medio”, “economías de ingreso bajo-medio” y “economías de bajo ingreso”. Asimismo, para complementar esta información el Banco Mundial publica anualmente el *World Bank Atlas* con datos relativos a la economía de los países del mundo.

Esto quiere decir que el 60% de los habitantes del planeta se conforman con casi el 5% del total de la riqueza contenida y generada en el mundo. Existen varios autores¹⁷ que opinan que esta distancia se está ensanchando y profundizando en el periodo de la posguerra fría. Esto es, en la medida que los países más ricos desarrollan y aplican la alta tecnología en la expansión y especialización de sus economías, los países y las regiones menos desarrolladas permanecen cada vez más al margen de la llamada economía global [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 88].

Ante la evidencia en esta desigualdad tan extendida y amplia, es razonable establecer algunas aproximaciones al fenómeno. Así, parece necesario ofrecer distintos puntos de vista desde el campo teórico para establecer, a través del tamiz de la ideología implícita en las corrientes de pensamiento, por qué algunas sociedades han encontrado un camino para el progreso económico, político y social, mientras que otras no han sido capaces. En este terreno, particularmente desde la perspectiva sociológica, se han elaborado paradigmas para dar respuesta a fenómenos sociales relacionados con el desarrollo humano. De esta forma, es necesario advertir que la política de desarrollo y de cooperación internacional para el desarrollo instrumentada por los distintos estados nacionales depende en gran medida de la concepción orientación tengan sobre los regímenes políticos y su estructuración social particular.

De hecho, como bien señalan M. Casaús y J.C. Gimeno, se puede constatar al revisar la bibliografía especializada, la documentación e informes relativos al tema del desarrollo y a las actividades de los diversos agentes y movimientos sociales que es posible "apreciar la existencia de un nuevo lenguaje, con la emergencia de ciertos problemas y formas de denominarlos. la incorporación de nuevos temas y estrategias en el campo del desarrollo. Elementos hoy comunes son: el énfasis en el carácter sustentable de los proyectos, la exigencia de la participación de la gente, la descentralización económica y administrativa como estrategias para lograr mayor

¹⁷ En especial se recomienda: Sjolander, Claire (1993) "Multilateralism, Regionalism and Unilateralism: International Trade and Marginalization of the South" en *The State of the United Nations, 1993: North-South Perspectives*, Academic Council on the UN System, Providence, pp. 83-101.

flexibilidad económica y burlar la excesiva burocracia del Estado y la necesidad de incorporar los temas de género" [Casaús Arzú, M.E. y Gimeno, J.C., 2000: p. 23].

No obstante, es posible identificar al menos cuatro problemáticas comunes a los diferentes colectivos, independientemente del periodo histórico que se trate o el nivel de desarrollo relativo. Los problemas a resolver para asegurar la subsistencia y avanzar hacia el desarrollo colectivo se pueden resumir [Bajoit, G., 1997: pp. 12-16] en cuatro categorías:

Gestión de los recursos humanos y materiales. En este caso, se parte de la idea de un compromiso general para garantizar la seguridad del colectivo desde la perspectiva del uso social de la producción y el consumo. Esto es, la administración de los recursos disponibles y potenciales debe realizarse bajo un criterio social que inhiba las acciones individuales que pongan en riesgo la supervivencia del resto. En términos generales, no es posible –salvo que el colectivo marche en dirección a la extinción- que los miembros de un colectivo consuman y produzcan libremente materias primas o bien productos con valor agregado, sin una regulación colectiva de las actividades productivas. Aunque, como hemos visto, la organización y distribución social del trabajo es un problema al que las sociedades se han enfrentando históricamente de forma común, las soluciones que se han dado son muy diversas.

La gestión del orden interno y externo. Esta problemática general tiene que ver con la seguridad y protección de los miembros del colectivo entre sí y con relación a otros colectivos. El orden interno se alcanza normalmente mediante la instauración de normas que modulen las relaciones individuales y sociales; esto es, el orden legalizado. En la dimensión exterior existe la diplomacia –en su caso extremo la guerra- como forma de participación en la estabilidad del ámbito externo al colectivo, a fin de mitigar las amenazas provenientes del exterior.

La gestión de la socialización de los de los miembros del colectivo. Este caso se refiere a la capacidad de integrar de forma colectiva los roles sociales e individuales de los miembros. Es decir, la especialización de los individuos al interior del colectivo y su agregación a grupos o gremios dentro de la sociedad en cuestión. Esta problemática está íntimamente asociada a la normatividad del orden interno

que, como vimos en el apartado anterior, junto con este factor da cohesión y coherencia –en relación con determinado orden legalizado- a las relaciones sociales *ad intra*.

La gestión de la solidaridad colectiva. Como hemos señalado antes, un colectivo tiene por definición que llevar a la práctica relaciones sociales que garanticen su supervivencia, reproducción y desarrollo. Para alcanzar estos objetivos es necesario que exista un compromiso social por mantener el pacto de solidaridad con las diversas categorías sociales. Esta problemática se refiere más a la negociación y a la suscripción de compromisos sociales, dentro de una categoría más abstracta que el del marco normativo antes referido. Asimismo, este punto mantiene una dimensión interna –para con los demás miembros o grupos del colectivo- y una externa que hace alusión a las relaciones con otros colectivos en términos de solidaridad y cooperación. De esta manera, se puede decir que, bajo este esquema, la cooperación internacional para el desarrollo tiene su origen en la gestión de la solidaridad social hacia el exterior.

Por otra parte, antes de entrar en la definición de los distintos paradigmas de la teoría del desarrollo, vale recordar que todos los modelos teóricos ponen acento en unos u otros aspectos para partir de la concepción misma y el entendimiento de la realidad social en cuestión. De esta forma, como ya se señaló previamente, dentro del terreno de la teoría de las relaciones internacionales, las distintas disciplinas que integran la rama de las humanidades no están unificadas a su interior, pues parten de concepciones ontológicas diferentes. De esta forma, la agrupación de teóricos dentro de las distintas corrientes puede ser en muchos casos arbitraria, pues la variedad y originalidad suele escapar a las grandes definiciones. Así, existen diferentes autores que comprenden de diferente manera el fenómeno y establecen clasificaciones distintas, acordes a su percepción teórica.¹⁸

Así las cosas, parece conveniente establecer en primer lugar lo que se entiende en términos generales por una teoría sociológica, en este caso, del

¹⁸ Por empatía con el pensamiento de G. Bajoit y por motivos de orden metodológico, en esta investigación me ceñiré a la particular concepción sobre los modelos de desarrollo presentada por este autor.

desarrollo. Esto es, para delinear la base central del concepto se debe tomar en cuenta que las teorías científicas contienen en principio dos tipos diferentes de proposiciones constructivas. Por un lado se presentan como sistemas de axiomas -proposiciones irreducibles- y, por otro, como teoremas -proposiciones demostrables- para dar paso a la formulación de las hipótesis; es decir, de un determinado conjunto de enunciados aptos de ser puestos a prueba. En particular en el campo de las ciencias sociales no es posible escapar a un plano en el que se manifiestan de forma subjetiva los axiomas como “sistemas de convicciones y creencias, de doctrina” [Reyes, R., (dir.), 1988: p. 981].

En este sentido, las teorías sociológicas del desarrollo se presentan como paradigmas explicativos con un sedimento ideológico ineludible. Como ya se ha dicho, los paradigmas son formas de mirar el mundo, visiones ontológicas de amplio espectro -en un sentido más bien asociado a la metafísica- que hacen referencia al dominio de los fenómenos que se pretenden explicar, en este caso del terreno de las ciencias sociales. En concreto, la percepción del comportamiento social, en términos de desarrollo, tiene como centro de observación el modo y la capacidad para resolver los problemas que presenta la vida cotidiana, de forma que permita continuar viviendo en común [Bajoit, G., "Teorías sociológicas del desarrollo: ¿Por qué las riquezas del mundo están tan desigualmente repartidas?," 1999: p. 21].

A continuación, para ilustrar sobre el contenido de los cuatro grandes modelos dentro de la teoría del desarrollo nos valdremos de cinco cuestiones medulares en la definición del concepto de desarrollo. En este sentido, como sugiere G. Bajoit, es conveniente establecer al menos cinco categorías desde la perspectiva sociológica para reconocer las diferencias que mantienen en sus aproximaciones teóricas las distintas tendencias de pensamiento de la teoría del desarrollo.

Estas referencias básicas que orientan la definición de los distintos modelos son: a) la definición del sentido, tanto en términos de orientación como de significado del desarrollo (“¿qué definición conceptual dar al desarrollo?”); b) la identificación de factores centrales que pueden determinar el fracaso o ralentización de los procesos

de desarrollo (“¿cuáles son las causas del ‘bajo-desarrollo’¹⁹”); c) la identificación de actores centrales y roles para impulsar un modelo de desarrollo determinado (“¿quiénes son los protagonistas?”); d) el establecimiento de políticas que conduzcan al sentido referido en el primer inciso (“¿qué política de desarrollo se debe llevar a cabo?”); y e) el papel de la cooperación internacional para el desarrollo desde las distintas concepciones de la teoría del desarrollo (“¿qué forma tomará por lo tanto la cooperación para el desarrollo?”) [Bajoit, G., "Teorías sociológicas del desarrollo: ¿Por qué las riquezas del mundo están tan desigualmente repartidas?," 1999: p. 1]²⁰.

Con esta base, es posible considerar cuatro modelos teóricos relacionados con el proceso del desarrollo y un quinto contrapuesto a los otros, como ahora se verá. Estos paradigmas son: a) de la *modernización*; b) de la *revolución*; c) de la *competición*; d) de los movimientos sociales, y finalmente; e) de la identidad [Bajoit, G., 2001: pp. 2-7].

3.1. Los paradigmas de la modernización y de la revolución

En términos históricos, podemos ubicar el surgimiento de los cinco modelos teóricos dentro de la segunda mitad del siglo XX. Es posible decir que la constitución de un mundo bipolar, tras la Segunda Guerra Mundial, marcó la aparición, en contraposición, de los dos primeros modelos teóricos que centran su concepción en el desarrollo: el de la modernización y el de la revolución. Estos dos paradigmas, mantuvieron su auge, en términos de modelos explicativos de forma correlativa; esto es, ambos mantuvieron su vigencia hasta los años setenta. Entonces, comenzó su declive como marcos explicativos, pues ambos paradigmas dieron cuenta de su

¹⁹ Traducción literal de la expresión francesa “sous-développement”.

²⁰ Este texto es parte del material didáctico del Curso Magíster en Cooperación Internacional para el desarrollo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. El título original del artículo es: "Théories Sociologiques du Développement. Pourquoi les richesses du monde sont-elles si inégalement réparties?" publicado en Antípodas, ITECO, n° 131. La traducción al castellano es de Salomé Miquel.

escasa viabilidad y efectividad en el terreno de la práctica en parte debidos a los bajos niveles de bienestar entre gran parte de la población mundial.

A la luz de la teoría de las relaciones internacionales, se puede decir que ambos modelos fueron inspirados por la aproximación realista sobre el entorno mundial. Esto es, en términos generales el realismo se presta al análisis de la sociedad internacional desde la perspectiva del fracaso del “espíritu de Ginebra” y por otra parte la consolidación del Tratado de Yalta que desembocó en lo que se conoce como Guerra Fría [Barbé, E., 1995: pp. 60-61]. De esta forma, resulta evidente la vinculación histórica entre ambas concepciones de desarrollo tanto de la modernización como de la revolución, que estuvieron confrontadas durante varias décadas.

Por su parte, los modelos de la competición y de los movimientos sociales aparecieron hacia los años setenta, haciendo patente la insuficiencia tanto teórica como práctica de los “mapas mentales” inspirados por la política internacional de posguerra. La presencia en el campo teórico de estas corrientes de pensamiento es anterior, pero no es sino hasta la llamada crisis del petróleo de principios de los años setenta que se consolidaron y desarrollaron en el escenario teórico y práctico. El modelo de la competición se puede asociar a la corriente de pensamiento interdependentista en la teoría de las relaciones internacionales, en tanto que el modelo de los movimientos sociales mantiene definitivamente afinidad con el paradigma de la dependencia.

Enseguida, serán expuestos brevemente algunos aspectos relevantes de los modelos teóricos del desarrollo que mantienen vínculos de concepción teórica con las corrientes de pensamiento de la teoría de las relaciones internacionales.

A) Sobre la teoría de la modernización, se puede decir en un sentido extenso que parte de la idea que la modernización es un paso deseable, siempre perfectible, de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas. En este sentido, se puede decir que la modernización –al igual que el progreso tecnológico- es una categoría ideal que puede ser expresada como una espiral abierta e infinita. La modernización consta en el abandono y adopción de patrones económicos, políticos,

sociales y culturales para la consecución del progreso, estandarte de la modernidad. Sin embargo, ¿bajo qué parámetro comparativo se puede definir la modernidad? O sea, ¿por qué es más desarrollada o “moderna” una sociedad que otra? Esta cuestión ha dado lugar a múltiples respuestas por parte de filósofos –y luego sociólogos- influidos por el Siglo de la Luces. Algunos filósofos representativos e influyentes sobre la propia concepción de la modernidad son M. Condorcet, R. Descartes, D. Diderot, D. Hume, J. Locke, J. Rousseau y F. Voltaire, por ejemplo.

En el campo de la sociología es posible identificar a A. Comte, E. Durkheim, H. Spencer, F. Tönnies y M. Weber. En resumen, se puede decir que aunque cada uno de estos teóricos sociales tienen diferentes aproximaciones al fenómeno de la modernidad, confluyen en la idea de un tránsito de un estadio a otro. Por ejemplo, Comte considera la modernidad como el paso de una sociedad teológica – gobernada por la creencia y la adhesión a principios metafísicos- a la sociedad positiva, claramente conducida por la razón; o Durkheim que concibe este cambio como el tránsito de la solidaridad mecánica a la orgánica; igualmente la diferenciación sociológica de Tönnies entre los términos de comunidad y sociedad, modelo seguido por A. Poch para su aplicación al derecho internacional y a las relaciones internacionales [Arenal, C., del, 2000: p. 20].

Estos planteamientos teóricos decimonónicos se fueron enriqueciendo en su complejidad –podríamos pensar que de forma paralela al avance de la propia “modernidad” como realidad y concepto. En este punto, de forma sintética podríamos decir que, considerando la herencia de la Ilustración, la modernidad consta de un aparato de valores que tiende a la universalización y mira con desdén la particularización social como el ejercicio de la tradición. Asimismo, la idea preponderante de modernidad tiene nexos con la concepción de la movilidad social y el ascenso de la burguesía como clase dominante, en un marco de relaciones sociales donde el estatus o reconocimiento económico y social se adquiere y no se prescribe socialmente por estamentos. De esta forma, las reglas tienden a ser socialmente neutrales al no proteger específicamente a ningún grupo o estrato social.

No obstante, la modernidad conlleva a una compleja diferenciación de los roles y de las clases sociales, lo que desemboca en el reconocimiento de del

potencial individual para la movilidad social. De hecho, la propia lógica de la modernidad establece la optimización en el aprovechamiento de los recursos disponibles en pro de valores como la productividad, el ahorro, la secularización de la vida pública y la explotación intensiva de la mano de obra, por ejemplo. En el plano político, los valores comunes suelen ser laicos y democráticos, aún sea sólo en el plano retórico. El papel del Estado en la adopción de la modernidad y en la conducción lineal hacia el progreso es central. De tal forma, el concepto de modernidad abanderó en muchos casos la formación de gran parte de los estados nacionales en el siglo XIX y XX y las aspiraciones nacionales de transformación social.

Finalmente, hay que señalar que básicamente en el marco de la modernidad “el cambio se convierte en un valor en sí mismo” [Bajoit, G., "Teorías sociológicas del desarrollo: ¿Por qué las riquezas del mundo están tan desigualmente repartidas?," 1999: p. 3] y va dictando en términos de desarrollo la transformación de las sociedades tradicionales en sociedades modernas, a partir de la sustitución de normas, roles, valores vigentes por otros nuevos o “actualizados”. En este sentido, el proceso de actualización de la modernidad es una aspiración que no encuentra satisfacción final, sino es progresiva incluso para las sociedades más avanzadas. En resumen, se puede decir que la modernidad se basa en el progreso “como principio de legitimidad del contrato natural y la Razón como legitimidad del contrato social” [Bajoit, G., "Hipótesis sobre el cambio del modelo cultural," 1999: p. 2]. Finalmente, la perspectiva presentada por este modelo teórico se identifica tanto temporal como espacialmente con el paradigma de aproximación realista dentro de la teoría de las relaciones internacionales.

Por su parte, se puede identificar la propia resistencia –por inadaptabilidad y/o intereses de estatus- a la modernización por parte de grupos o sectores vinculados al sistema político, económico y social tradicional. En todo caso, se puede decir que independientemente de lo moderna que sea una sociedad, la modernidad siempre encuentra una resistencia pasiva o activa para el cambio al interior de las sociedades que asisten a la pugna entre la tradición y la modernidad. Desde un punto de vista estructural-funcionalista, este conflicto se puede traducir en un

conjunto de subsistemas sociales que tienden al equilibrio y a la reproducción de las condiciones dadas y que de pronto son afectadas por la acción de la razón y el progreso de la modernidad. Por efecto de esta fuerza, sobrevienen disfunciones y desequilibrios en la operación del sistema social. La imperante necesidad de adecuación y recomposición de las condiciones de equilibrio y de interacción social entre los actores es la fuerza que impulsa el cambio que es el vehículo del proceso de modernización.

Por último, se puede decir que los escenarios donde se dirime este conflicto, se pueden clasificar en instancias de socialización primaria o secundaria. Las instancias de socialización primaria se refieren a la familia, la iglesia, la escuela y en general el entorno más próximo al individuo. Las secundarias tienen que ver con la participación en partidos políticos, movimientos sociales, grupos de base, sindicatos y otras formas de organización social.

Bajo esta perspectiva, los actores que impulsan la modernidad están integrados en una elite que asumirá los valores de la modernidad y lo proyectará socialmente. El papel del Estado y la incorporación de los agentes modernizadores a las actividades de gobierno, sea como funcionarios, ideólogos, políticos o militares, ha sido vital para la modernización de las sociedades a lo largo de la historia. De hecho, podemos considerar al Estado como el instrumento privilegiado en la transformación de las sociedades tradicionales en sociedades modernas. La elite modernizadora tiene como misión debatirse en la orientación del proceso, en la ruptura de las resistencias y el establecimiento de una política de desarrollo en su marco de acción territorial.

De hecho, el proceso de modernización conlleva una serie de requisitos sociales graduales –no específicamente prescritos- que orientan el desempeño universalista de la modernidad. En este sentido inclusivo y de valoración universal, el modelo teórico de la modernidad se aproxima al paradigma interdependentista y su concepción global en el marco de la teoría de las relaciones internacionales. Por ejemplo, la modernidad exige la integración territorial mediante los medios de comunicación, la intensificación de las actividades productivas, modificación del patrón de consumo de la población, la formación de un sistema educativo más

complejo y prolongado, la cobertura sanitaria de la población y la garantía de un esquema de movilidad social abierto.

En este punto se pueden identificar algunos planes de desarrollo económico, político y social que las elites modernizadoras suelen considerar como prioritarias: a) el desarrollo de infraestructuras en materia de comunicación, tales como carreteras, puertos, puentes, aeropuertos; o de telecomunicaciones como la cobertura territorial y de acceso social al las emisiones de radio, televisión, teléfonos móviles, correo e Internet; b) la adecuación en la regulación de la estructura de la tenencia de la propiedad y de los medios productivos, y la inversión estatal sectorizada, especialmente en agricultura, industria, comercio y en el sistema monetario y financiero; c) la instrumentación de programas sociales orientados a la alfabetización, educación, salud, vivienda y formación profesional de la población en general; la puesta en marcha de programas políticos y militares orientados a fortalecer la unidad nacional, a procurar un espacio protagónico en el exterior, la defensa de una gama amplia de los derechos humanos o el desarrollo de sistemas políticos desde hace varias décadas orientados hacia la democracia y sus valores inherentes, entre otros; d) la formulación de programas administrativos del Estado para fortalecer la estructura institucional de los diferentes niveles de gobierno, la ordenación territorial y su integración productiva y la gestión de los servicios públicos, son algunos de los ejemplos; f) la difusión de programas culturales que mantengan valores universalistas y de apertura a otras experiencias culturales, la introducción de lenguas extrajeras en la enseñanza básica, la importación – consciente o no- de patrones de producción y de consumo, etcétera.

En cuanto al fundamento de la concepción sobre la cooperación para el desarrollo desde esta perspectiva radica en el apoyo a la clase política modernizadora mediante de programas de asistencia técnica y de concesión de préstamos preferenciales. La cooperación busca reforzar la aplicación de los planes y programas de gobierno antes mencionados. Esto es, la cooperación básicamente se concentra en el terreno del desarrollo económico, político y administrativo. Asimismo, bajo una perspectiva imperialista, se puede anticipar la creación complementaria de núcleos de influencia cultural sobre las elites modernizadoras.

Tal es el caso de las fundaciones, centros culturales, centros de enseñanza extranjera de alto nivel académico, entre otros.

B) Por otra parte, en relación con la teoría de la Revolución podemos afirmar que este modelo teórico pone énfasis en su planteamiento en las diferencias entre países pobres y ricos. Desde esta óptica, el imperialismo es el mecanismo que permite a los poderosos imponerse sobre los débiles. En este sentido, nos encontramos que comparte determinados conceptos en torno al poder con la aproximación realista de la teoría de las relaciones internacionales. Así, la concepción entorno al poder estructural difiere más del realismo y del modelo de la modernidad en términos ontológicos que en la comprensión misma del ejercicio del poder. Es decir, la interpretación sobre la mecánica del poder se asemeja, pero los objetivos de su ejercicio es distinta. De esta manera, se puede decir que han existido numerosas interpretaciones y ensayos políticos que tratan de conciliar al modelo de la modernidad con el de la revolución. De tal forma, hay que señalar que el sentido del cambio es entendido como el progreso social, orientado a la mejora de las condiciones básicas de las masas populares y a la internacionalización de la lucha contra el imperialismo y sus formas de opresión.

Asimismo, hay que reconocer que en su discurso, este modelo mantiene en común varios puntos con el modelo estructuralista en las relaciones internacionales. La concepción sobre las estructuras de dominio que reproducen sus propias condiciones de expansión es muy semejante. De hecho, los teóricos de este modelo sociológico conciben en términos generales al desarrollo como un instrumento inherente al propio proceso de liberación de la clase proletaria del dominio de la burguesía en dos escenarios articulados entre sí: a) el de la liberación social que pretende la lucha de clases al interior de los estados nacionales para derrocar a la clase dominante e instaurar un régimen regido por las masas populares, bajo distintas fórmulas según la concepción teórica que se trate, y; b) el de la liberación nacional que está orientado al combate del imperialismo, entendido como el medio de expansión del sistema capitalista y los poderosos intereses que lo promueven. En términos generales, se puede decir que esta resulta una visión bastante simplista de la interacción de fuerzas en el sistema internacional

Este paradigma identifica al dominio de la burguesía capitalista sobre la economía, la política, la ideología y la administración del Estado como el principal obstáculo para el progreso y la liberación de la clase obrera y las masas populares [Bajoit, G., 2001: p. 3]. Bajo esta óptica, la explotación de las clases trabajadoras se da en el escenario interior de los países por parte de las burguesías nacionales que a su vez están bajo el dominio de las fuerzas capitalista mundiales; o sea, la preponderancia del sistema capitalista mundial. Esta visión coincide con la expuesta por el paradigma estructuralista de la teoría de las relaciones internacionales.

A la luz de este pensamiento, la expansión internacional de este fenómeno se realiza mediante la formación de burguesías nacionales o bien por efecto del imperialismo que se puede considerar “como una particular forma de relación entre clases, en la que una burguesía extranjera explota la fuerza de trabajo del proletariado” [Bajoit, G., "Teorías sociológicas del desarrollo: ¿Por qué las riquezas del mundo están tan desigualmente repartidas?," 1999: p. 8]. De tal forma, los aparatos estatales están en manos de la clase burguesa nacional y funcionan como intermediarios entre las burguesías extranjeras y la base social proletaria. Así, los mecanismos de dominación imperialista significan el mayor obstáculo para alcanzar el progreso social y la internacionalización de sus logros.

Por su parte, vemos que en este modelo teórico nos encontramos con que el protagonismo recae sobre una elite formada por intermediación de algún proceso revolucionario que pretende instaurar un régimen del y para el proletariado. El discurso ideológico de este paradigma normalmente cobra forma en el seno de un partido político único que mantiene fórmulas de representación en su interior. En este sentido, la distancia entre el partido y el Estado más que estrecha es inexistente, pues son instancias correlativas que atienden a una misma jerarquía institucional de centralización del poder. Por su parte, los sindicatos –al igual que los movimientos sociales- son absorbidos por el partido único que modula y dirige mediante cuotas de poder –o de privilegio en muchos casos- los conflictos.

Sin embargo, en términos reales la conducción del modelo de desarrollo –en el caso que nos ocupa- está a cargo de un selecto grupo de estadistas, burócratas y técnicos que integran lo que G. Bajoit llama “elites revolucionarias del Partido”

[Bajoit, G., 2001: p. 3]. De esta forma, se puede decir que el proceso de toma de decisiones se da en un círculo reducido de caudillos y/o altos dirigentes del partido, con lo cual la percepción de la realidad social y los intereses –particulares y generales- de esta clase gestora son determinantes en el sentido y contenido que se dan a las políticas de gobierno.

Cabe señalar que el centro de la concepción política de este paradigma recae en la lucha de clases. Este proceso es considerado motor del cambio social y por tanto de la historia. La misión de este modelo teórico es la abolición del Estado burgués, mediante la revolución. Este planteamiento se justifica sobre la base de la justicia social, la que supuestamente guarda el presupuesto de que debe ser abolida la clase gestora reducida que explota a otra mayoritaria y oprimida. Bajo esta óptica, dada esta condición de desequilibrio se manifiesta contradicciones estructurales del propio sistema que hipotéticamente deben conducir a la revolución social, como una idea de la realidad perfectible.

En el mismo tenor, la percepción sobre el entorno internacional coincide con el planteamiento de la corriente estructuralista de la teoría de las relaciones internacionales, al considerar al sistema mundial capitalista como la fuente de dominio –mediante el poder estructural y relacional- de los países centrales sobre los de la periferia. De esta forma, la lucha de clases se traslada al escenario del combate al imperialismo que es identificado como un vehículo de la expansión capitalista. De esta forma, puede entenderse como una forma de relación particular “entre clases sociales, en la que una burguesía extranjera explota la fuerza de trabajo del proletariado distintos al suyo” [Bajoit, G., "Teorías sociológicas del desarrollo: ¿Por qué las riquezas del mundo están tan desigualmente repartidas?," 1999: p. 8].

En este punto, hay que recalcar que en muchos casos el reduccionismo conceptual ha llevado a no reconocer distinciones elementales entre ciudadanos de un mismo país o bien otros grupos sociales discriminados, por ejemplo. Asimismo, hay que reconocer que incluso –bajo una óptica ortodoxa- la instauración de patrones de consumo específicos puede ser considerada como parte de la intromisión de las fuerzas del imperialismo dentro del proceso de desarrollo nacional.

Finalmente, hay que destacar que el eje de la cooperación para el desarrollo es lo que puede llamarse solidaridad internacional y consta de la asistencia técnica tanto civil como militar. Bajo la lógica de esta teoría, la cooperación no tiene obligadamente que fluir por los canales formales, sino se considera igualmente válido el apoyo clandestino a facciones o grupos revolucionarios que mantienen la lucha por el poder en el interior de sus estados nacionales.

3.2. Los paradigmas de la competitividad, de los movimientos sociales y la identidad

A) Por otra parte, la teoría de la competitividad mantiene como pilar de su planteamiento el dominio de la racionalidad económica sobre la racionalidad política. Se considera conveniente la restricción máxima posible de la acción de la política sobre la lógica de los procesos económicos que, a su vez deben ser regulados bajo el principio de oferta y demanda (propio de una economía de mercado). Este modelo es partidario de la desconcentración de funciones del Estado y la privatización de las empresas públicas, a fin de evitar factores de distorsión del principio antes mencionado. Dicho de otra forma, las sociedades deben avanzar hacia el progreso económico y social bajo la base de la conveniencia del colectivo y sus miembros. En este caso, la suma de intereses privados tiene como resultado el interés general, pues la racionalidad que impulsa al individuo –en tanto ente social- a tomar las decisiones correctas al buscar su propio beneficio.

Según esta perspectiva, la politización de la vida colectiva conduce al clientelismo político y a la corrupción endémica. No obstante, la libertad del individuo no basta para crear las condiciones de desarrollo, es necesario un entorno favorable en el que los poderes públicos mantengan algunas funciones básicas, como la defensa nacional o la seguridad interna, dejando el manejo económico a la libre fuerza del mercado que dará sentido al desarrollo económico y social del colectivo.

Este paradigma se basa en una crítica contraria en su planteamiento a la teoría de modernidad y de la revolución que privilegian al Estado como actor central –igual que el realismo en la teoría de las relaciones internacionales- en la orientación

del desarrollo. A diferencia de la teoría de la modernización, el paradigma de la competitividad no percibe en la resistencia de las tradiciones a la modernidad como un bloqueo para el desarrollo; ni como en el caso de la teoría de la revolución, con la dominación de clases y el imperialismo. Dentro del esquema de la competitividad o liberalismo, la libertad de los agentes económicos es la base del progreso económico, y por tanto social, y la resistencia a esta libre acción es la oposición misma al desarrollo. Finalmente, vale la pena mencionar a algunos filósofos racionalistas que han dado argumentación a esta teoría; éstos son J. Bentham, R. Descartes, J. Locke, A. Smith, B. Spinoza, J. Stuart Mill y J. Rousseau. En el estudio de la economía M. Friedman y en la sociología M. Crozier o A. Hirshman, por ejemplo.

A grandes rasgos se puede decir que esta línea de pensamiento considera la politización de los procesos económicos como el lastre que desalienta el desarrollo. Es decir, la intervención del Estado en el devenir de los intereses privados ocasiona que no se lleven a cabo bajo las condiciones de libre competencia –siempre en el marco del contrato social- que es un factor determinante para alcanzar el mejoramiento en la productividad y la innovación. Así, las sociedades avanzan sobre la base del progreso económico y social cuando los individuos van en pos de su propio progreso económico y de la reproducción de las condiciones favorables para la expansión del mercado tanto en términos de producción (oferta) como de consumo (demanda). Esta racionalidad regida por la economía debe llevar al desarrollo máximo de las potencialidades de cualquier sociedad y de esa forma al desarrollo social. Bajo una lectura inversa, se puede concluir que el dominio de la racionalidad política representa el mayor obstáculo para el desarrollo de las sociedades en general. Así, se puede observar que los protagonistas del proceso de desarrollo son una elite innovadora privada. Este sector económicamente determinante en la sociedad por su capacidad de innovación y de generación condiciones para el progreso económico son el motor del desarrollo.

También, se puede decir que la política de desarrollo bajo estos postulados tiene como objetivo apartar al Estado de la gestión y redistribución de los recursos para dar paso a la libre competencia entre las iniciativas privadas de los individuos.

Sin embargo, es claro que hay que reconocer un proceso gradual –igual que en el caso de la teoría de la modernidad y de la revolución- para la consecución de las condiciones ideales para el desenvolvimiento a escala de las fuerzas de mercado que terminarán por promover el desarrollo social. Estas fases consisten en la privatización de las actividades económicas, la reducción de las funciones –y por tanto el gasto- del Estado y la desregulación de la economía [Crozier, M., 1992: pp. 19-32]. Esto es, dar paso a los intereses privados para con la suma de ellos -y mediante el marco de acción de un contrato social legitimado por los actores- conformar el interés público o general.

De esta forma, la cooperación internacional para el desarrollo debe estar orientada a apoyar a las elites privadas innovadoras, capaces de reportar beneficios bajo el principio de competitividad. Esto es, la cooperación internacional debe colaborar en la edificación de una economía rentable con un Estado modesto no interventor. La ayuda suele materializarse en forma de créditos preferenciales o en apoyo a la formación de microempresas. Por su parte, la cooperación orientada al sector social se percibe como una forma de generar dependencia y de bloquear el libre flujo de las fuerzas del mercado. De esta forma, cabe señalar que para este paradigma, tanto en su versión liberal como neoliberal, la cooperación para desarrollo es un estadio intermedio del que se debe prescindir para dar paso a una especie de “selección natural” entre los que sean capaces de competir y de generar a su alrededor condiciones de desarrollo económico y social.

B) Sobre la teoría de los movimientos sociales cabe señalar que así como la teoría de la modernización y la de la revolución están contrapuestas bajo una relación dialéctica –al edificarse sus respectivos discursos ideológicos de forma correlativa-, igual sucede con este modelo y la teoría de la competitividad. No obstante su contraposición ambas teorías mantienen posiciones críticas con las teorías de la modernización y de la revolución, que a su vez pueden ser reclamadas como parte de sus orígenes.

En primer lugar, para señalar la orientación que esta teoría da a la solución de los problemas del desarrollo, vale la pena retomar en contraste algunas de las críticas que realiza a los postulados teóricos de la teoría de la competitividad. En

primer lugar, en coincidencia con la perspectiva internacional de la aproximación realista, este modelo considera que en las relaciones entre los seres humanos, sean individuales o entre naciones, el poderoso impondrá sus propias reglas –el poder estructural. Sin embargo, a diferencia de la teoría de la revolución y al igual que el modelo anterior, se considera que un Estado demasiado fuerte, tutelar, autocrático o más o menos democrático tiende a bloquear la dinámica del desarrollo social que debe de partir de su base misma: la sociedad civil organizada, particularmente en los movimientos sociales.

De hecho, la idea de la competencia entre individuos y estados nacionales no se descarta en sí misma, sino es inaceptable desde la perspectiva de la desigualdad entre las partes. A diferencia de la teoría de la competitividad que observa como agentes económicos libres a todos los individuos y países, este paradigma considera que la igualdad entre fuertes y débiles hace que se perpetúen las condiciones de hegemonía de unos sobre otros con oportunidades escasas o nulas.

Bajo esta concepción, el cambio social es entendido como un proceso de desarrollo evolutivo que denominaremos *historicidad*. En este caso, es entendida como la capacidad de acción sobre sí misma de una sociedad determinada, en el sentido de que a partir de la gestión del excedente fomentar la innovación y la tecnología, o bien, dicho de otra forma “el conjunto de los modelos culturales por los que una sociedad produce sus normas en los dominios del conocimiento, de la producción y de la moral” [Touraine, A., 1993: p. 467].

El sociólogo A. Touraine distingue cuatro estadios de desarrollo según el nivel de historicidad de la sociedad que se trate. El nivel más débil de historicidad –y el de mayor grado de subdesarrollo- corresponde a las sociedades agrícolas que mantienen una baja capacidad de influencia sobre su propia subsistencia y reproducción como colectivo. Además de su escasa especialización, estos colectivos se caracterizan por mantener estructuras de poder muy jerarquizadas y de muy baja participación en las decisiones colectivas, muchas veces orientadas por un modelo cultural más bien religioso. En segundo lugar, nos encontramos con el nivel de historicidad mercantil que aunque es de un grado superior al tipo agrícola, corresponde a una sociedad con muy escasa oportunidad de desarrollarse por sí misma y con poca participación de la base social.

Posteriormente, en un nivel superior aparecen las sociedades con un tipo de historicidad industrial, donde es patente la capacidad de actuación de la sociedad sobre su propia expansión y desarrollo. En este punto, el movimiento obrero y los sindicatos se manifiestan y se amplía la base social de la participación. Además, en el plano internacional el poder relacional –al tener una mayor capacidad de influencia circunstancial- se incrementa y la presencia de las sociedades y sus productos se expanden. Por último, esta el tipo posindustrial que es el nivel más elevado en esta clasificación. Al dar seguimiento a esta lógica, resulta que la participación del colectivo sobre su propia edificación social es masiva y abierta. En este grado de historicidad, la cuota de poder relacional y estructural es muy elevada con lo que su nivel de influencia en el plano internacional es determinante. De esta forma, se puede apreciar a la luz de escala analítica gradual la conexión efectiva entre el desarrollo de una sociedad y su actuación en relación con su propia orientación económica, política y social.

Bajo la óptica de la teoría de los movimientos sociales, los principales obstáculos para transitar de una historicidad débil a una fuerte los encontramos en la aptitud social para interactuar sobre el sistema político e institucional, a fin de propiciar la remodificación constante de la organización social. Esto es, los sistemas políticos cerrados –autoritarios y con escasa participación popular en su edificación- frenan los procesos de desarrollo al limitar la capacidad de influencia de una sociedad sobre sí misma.

Por lo contrario, los sistemas abiertos o democráticos son mucho más sensibles al cambio mediante la interacción con los distintos grupos y sectores sociales. La pluralidad en la participación de la vida política y social hace que el nivel de historicidad –y su consecuente desarrollo- sea más potente, el marco de organización económica y social más flexible y, por tanto, su posibilidad de influencia en el sistema internacional sea mucho mayor. Así, también está claro que en el plano internacional, los estados nacionales o sociedades que mantienen un nivel de historicidad fuerte –posindustrial- pretenden la reproducción de condiciones para su progreso económico y social, basado en gran medida en explotación de beneficios sobre aquellos con una historicidad débil. De esta forma, también la preservación del

“estatus” de las sociedades desarrolladas significa una resistencia de importancia para el paso a una historicidad más fuerte por las menos desarrolladas.

En cuanto a los actores que confluyen en el análisis a la luz de este modelo, se puede decir que el protagonismo recae en los movimientos sociales de tipo popular, mismos que se presentan como “cadenas” de transmisión entre la base de la sociedad y el poder institucionalizado. En este sentido, hay que señalar que desde esta perspectiva los actores son inminentemente sociales, más que políticos, a diferencia de la teoría de la revolución. De esta forma, se puede apreciar que la semejanza en los planteamientos entre la teoría de los movimientos sociales y la de la revolución parte de una participación de las masas populares dentro de los procesos de desarrollo –mientras que en la teoría de la modernización y de la competitividad son elites –estatales o privadas- las gestoras del desarrollo. Así, para esta corriente de pensamiento, el movimiento obrero y de base son los fermentos fundamentales para la ampliación de la participación social y el consiguiente desarrollo.

La política de desarrollo de este paradigma está orientada a vencer los obstáculos que se oponen al fortalecimiento de la historicidad por parte de la sociedad civil organizada. Así, la generación de espacios de expresión y de participación popular se priorizan para dar forma a la organización social que una determinada sociedad dé a sí misma. Históricamente, el movimiento obrero ha sido la punta de lanza para alcanzar, mediante el progreso, al desarrollo social. No obstante, como veremos más adelante, en la era posindustrial la gama de actores sociales se diversifica a la vez que los movimientos tienden a la concentración en temáticas más particulares, como son la ecología, la defensa de los derechos humanos, la protección de los consumidores, el regionalismo, entre muchos otros temas.

En este sentido, las políticas de desarrollo que se corresponden con este “mapa mental” son muy diversas, pues mucho dependen del grado de flexibilidad y participación de la sociedad organizada, además de la conjunción de intereses que mantenga la sociedad en términos generales y cada uno de los movimientos sociales en particular. No obstante, se puede decir que el grado de historicidad se

determina en gran medida por la solidaridad colectiva, misma que integra y da cohesión a la formación social que se trate.

Sin embargo, a pesar del carácter abierto e inclusivo –en términos sociales– de este modelo, es posible reconocer la existencia de un grupo vanguardista que se puede considerar una elite solidaria. En este punto, podemos comprender el concepto de cooperación internacional para el desarrollo a la luz de esta teoría sociológica, pues consiste en apoyar a estas elites a constituir grupos de base, propiciar la asociación entre actores y maximizar su presencia en el escenario político y social, a fin de interactuar sobre la clase dirigente, el Estado y su estructura institucional. Aquí es muy importante señalar que esta percepción de la realidad social es muy frecuente entre las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), que consideran a las condiciones de bajo desarrollo como un mecanismo de bloqueo de las clases dirigentes, y el Estado a su servicio, a la participación de la sociedad en favor de su propio desarrollo.

C) El quinto y último modelo, llamado de la identidad, consiste en el rechazo a los cuatro paradigmas anteriores bajo el argumento que mantiene en cada caso posturas teóricas etnocentristas que parten de las experiencias sociales particulares de las sociedades con una historicidad fuerte. La orientación de esta teoría, en contra de las antes expuestas, no tiene un presupuesto del progreso universalista; esto es, el bienestar económico y social es dictado por las propias comunidades y su forma peculiar de organización. De hecho, los nexos con el “mundo desarrollado” pueden corromper la estructura social de los colectivos, introduciendo un concepto de desarrollo ajeno, además de una serie de necesidades creadas y no indispensables para su supervivencia y reproducción. Se puede decir que la base de esta teoría descansa sobre la autarquía de las sociedades menos avanzadas, que deben mirarse a sí mismas y mantener sus propios valores y aspiraciones sobre el progreso, y el desarrollo social y económico.

Bajo esta lógica, la defensa de la autodeterminación de los pueblos o comunidades culturales es muy frecuente y se considera a la cooperación para el desarrollo como un elemento extranjerizante que es dañino para los colectivos al generar nuevas dependencias. Finalmente, hay que señalar que esta perspectiva,

bastante extendida en los países menos desarrollados, resulta bastante desalentadora para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo ya que su ejercicio es descalificado *a priori*, bajo el argumento de la preservación de determinados modelos de identidad cultural dentro de cierta delimitación territorial bien localizada.

Para concluir, parece conveniente destacar algunos de los rasgos característicos de las teorías sociológicas antes expuestas. En relación con el protagonismo dentro de los procesos de desarrollo social y económico, nos encontramos con que tanto en la teoría de la modernización como en la teoría de la revolución el Estado es el actor central. Así se puede decir que estos paradigmas promueven un concepto estatocéntrico de desarrollo social. No obstante, como ya hemos señalado, en ambas teorías el enfoque de la política de desarrollo es totalmente distinto. Por una parte, la teoría de la modernización concibe a la política de desarrollo de una forma técnica e instrumental que termina por influir sobre la calidad de vida de la población trasminándose socialmente los efectos de la modernización bajo una idea de progreso técnico. Por otro lado, la teoría de la revolución enfoca la política de desarrollo como parte de un proceso gradual para la distribución de beneficios sociales; es decir, mantiene una concepción del desarrollo basada en el progreso social y no técnico.

De forma muy parecida, la teoría de la competitividad y de los movimientos sociales mantienen en común la ubicación del protagonismo para el desarrollo dentro de la sociedad civil, por ello se puede decir que ambas son vías civilistas para el fortalecimiento de su historicidad. No obstante, la teoría de la competitividad mantiene semejanza con la teoría de la modernización al sostener la concepción del desarrollo dentro del campo del progreso técnico. Mientras que en este punto la teoría de los movimientos sociales se vincula con la de la revolución en su concepción del desarrollo como un avance en el campo social, considerando al progreso técnico no diseminado en términos sociales un motivo de división –y dominación- entre las clases o estratos sociales dentro de determinada sociedad.

En resumen, se puede señalar que dentro de cada uno de los modelos de desarrollo podemos identificar determinadas tendencias universalistas comunes para

la integración de ciertos regímenes de organización política prototípicos. Desde el punto de vista histórico, la teoría de la modernización ha estado asociada con la formación de los estados nacionales principalmente durante los siglos XIX y XX. Y aunque obviamente dentro de los modelos existen diversas tendencias teóricas y prácticas, que se puede decir que son una vía de fortalecimiento de la historicidad capitalista al igual que el modelo de la competitividad. Este último, se puede identificar con el liberalismo en distintos niveles y, en este mismo sentido, la clase social preponderante es la burguesía liberal. La concepción del medio internacional de este modelo teórico mantiene indudablemente vínculos con el modelo transnacionalista de las relaciones internacionales.

Al igual que la teoría de la modernización, la de la revolución ubica en un plano central el ejercicio del Estado. En su concepción sobre las relaciones internacionales ambos modelos se relacionan con el modelo teórico de aproximación realista. De hecho, se puede decir que el periodo histórico de la Guerra Fría está directamente vinculado con esta percepción del entorno internacional. No obstante, dentro de la lógica de los polos opuestos y a diferencia de la teoría de la modernización, el modelo de la revolución opta por la vía socialista –opuesta a la vía capitalista sea estatocéntrica o civilista- para el avance progresivo del grado de historicidad de las sociedades. Bajo esta óptica, el eje del dinamismo en el progreso social recae en un partido político único que controla al Estado y a su aparato burocrático y productivo.

Por otra parte, el modelo de los movimientos sociales coincide en mantener una vía socialista para la industrialización de las sociedades, pero bajo un enfoque civilista, ya que el rol central en cuanto al progreso en términos de historicidad está en manos de la sociedad organizada que aglutina sus intereses y demandas dentro de los movimientos sociales. El régimen político que se corresponde con esta idea de desarrollo es el socialismo democrático; es decir, un sistema que tenga una concepción socialista como vía para el desarrollo, dentro de un marco de participación social, política y económica más bien amplia. Así, cabe señalar que la percepción del entorno político exterior de esta teoría sociológica se aproxima al modelo teórico estructuralista de las relaciones internacionales que se ha mencionado en el primer apartado de este mismo capítulo.

Por último, hay que señalar que una vez delimitados los lineamientos teóricos fundamentales para establecer la interrelación entre algunos conceptos de la teoría de las relaciones internacionales y el contenido general de los paradigmas del desarrollo, parece pertinente enfocar de forma más particular los mecanismos de interacción de los estados nacionales y sus unidades territoriales subnacionales con el medio internacional. De igual manera, se expondrán algunos de los contenidos teóricos fundamentales para comprender la naturaleza y consecuencias de las actividades de los GNC en el exterior, tanto en términos formales como informales.

Capítulo III: La participación de los gobiernos no centrales (GNC) en la conformación de la política exterior y su desempeño en el medio internacional

1. Los gobiernos no centrales (GNC): definición del campo de estudio

Para el estudio de la cooperación internacional para el desarrollo como una actividad realizada por los gobiernos no centrales (GNC) parece imprescindible hacer algunas precisiones previas sobre el contexto en que será analizado el tema. En primer lugar, este análisis solamente tomará en cuenta las actividades en el exterior del ámbito nacional en el que participen GNC sometidos a regímenes democráticos con sistemas federales o con un considerable nivel de descentralización en sus funciones de gobierno, de tal forma que la configuración del sistema político permita la acción de sus componentes territoriales subnacionales fuera del ámbito nacional. Esto es debido a que el proceso de la cooperación internacional entre agentes no centrales sólo podrá prosperar en un entorno nacional que asegure un determinado rango de autonomía en la formulación de los vínculos con el exterior y goce del amparo de una legislación que module las relaciones entre el gobierno central o federación y el resto de los componentes territoriales subnacionales que participan de la gestión político-administrativa del territorio.

Asimismo, hay que reconocer que no obstante que se tienda a considerar a los GNC como actores unitarios en realidad cada caso tiene una connotación política, social y económica propia. De tal forma, aunque existan disposiciones constitucionales o legales comunes, cada colectivo tiene patrones complejos de relaciones tanto dentro como fuera del entorno nacional, además de una gran diversidad de intereses [Duchacek, I.D., 1986: p. 112; Hocking, B.L., 1993: p. 4].

Como punto de partida para establecer la importancia de los GNC dentro de un ámbito federal o de estados unitarios con un elevado nivel de descentralización hay que mencionar que normalmente los gobierno subnacionales son los gestores de una parte considerable de los asuntos económicos, sociales, culturales y del medioambiente en sus demarcaciones. En esta misma medida, los actores subnacionales han incrementado su interés por los sucesos que traspasan la frontera nacional. Y ello, como una reacción natural ante diversos asuntos que afectan de manera directa el entorno local y que fueron originados fuera de la esfera nacional. De tal forma, estos conglomerados de intereses originados en el ámbito local tratan de hacer valer en la medida de lo posible su influencia económica,

cultural o política en el exterior [Alger, C.F., 1988: p. 323; Duchacek, I.D., 1990: p. 1]. Sin embargo, los alcances y medios para la participación son limitados como veremos más adelante.

Asimismo, para complementar lo antes expuesto hay que agregar que cada vez es más difícil para los estados nacionales sostener la distinción tradicional entre los asuntos internos y externos, entendido esto como la “dialéctica de la independencia y la interdependencia” [Hanrieder, W.F., 1978: p. 1286]. Esto es, para formular y ejecutar las estrategias requeridas a fin de alcanzar los objetivos de la política exterior nacional se requiere el establecimiento de acuerdos en distintos niveles; relaciones interinstitucionales e interpersonales que permiten a los expertos en asuntos internacionales negociar en distintas arenas de forma simultánea. Este tejido de relaciones transita en un flujo constante de lo local a lo internacional y viceversa [Hocking, B.L., 1993: p. 3]. Un buen ejemplo de la necesidad de aplicar políticas de formulación y ejecución multi-nivel puede ser la actividad comercial y su fomento en el exterior, dado que para su mejor desempeño requiere de un tejido corporativo entre niveles de gobierno.

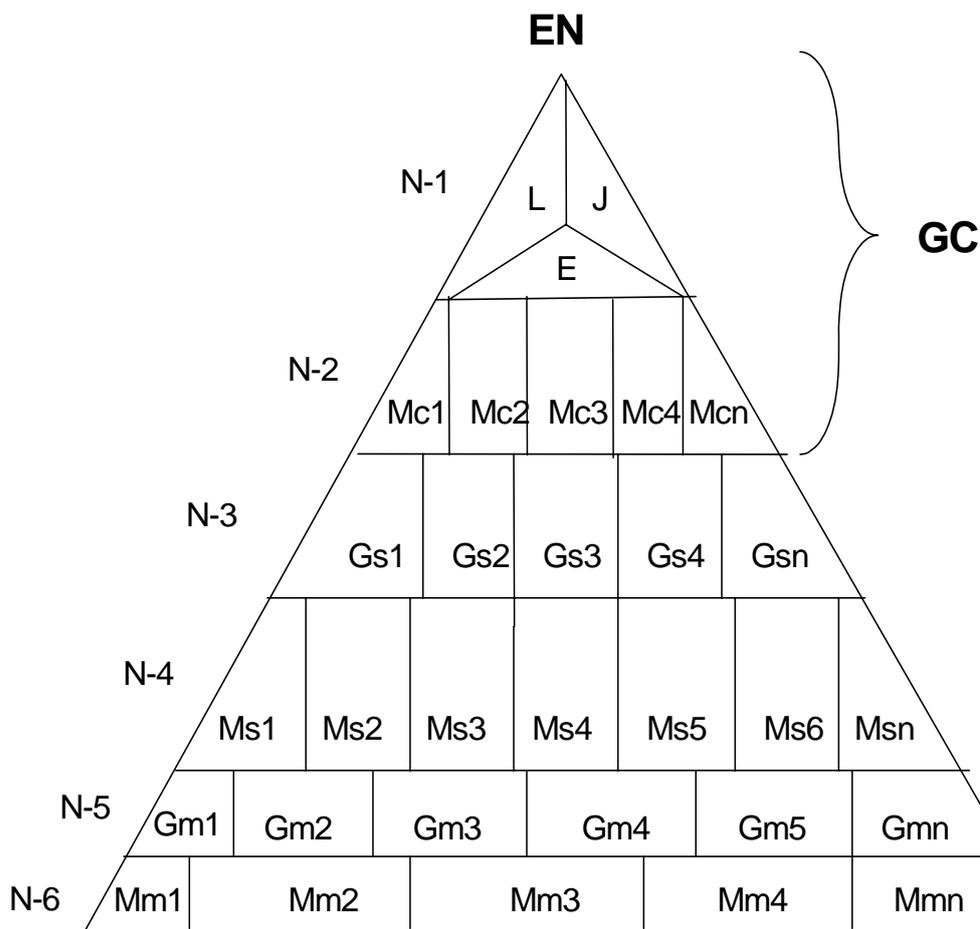
Algunos de los diferentes estudios derivados de las negociaciones de la Ronda de Tokio del GATT²¹ consideran que la interdependencia en el plano global presupone la interacción y compatibilidad entre el conjunto de los sistemas constitucionales nacionales y legales internacionales [Jackson, J.H., Louis, J.-V. y Matsushita, M., 1984: p. 2]. La política comercial y el reconocimiento de ciertas normas para acceder al sistema de comercio mundial son algunos de los indicadores de la consonancia que debe existir entre actores nacionales –incluyendo naturalmente a los actores subnacionales- e internacionales.

Como punto de partida, parece conveniente establecer con claridad la distribución por funciones y niveles de los actores gubernamentales que intervienen

²¹ Sobre este mismo tema también puede consultarse Twigg, Joan E. (1987): *The Tokio Round of Multilateral Trade Negotiations*, Princeton University Press, Princeton, o bien, Jackson, John Howard, Louis, Jean-Victor y Matsushita, Mitsuo (1984): "Law and world economic interdependence", en Jackson, John Howard, Louis, Jean-Victor y Matsushita, Mitsuo, *Implementing the Tokyo Round: national constitutions and international economic rules*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

en la política exterior dentro de una estructura que tiene como eje la disposición jerárquica de las entidades y cuerpos burocráticos que integran al estado nacional, mismo que equivale a la totalidad de la pirámide de la figura 1 que aparece a continuación. Esta gráfica representa de una forma simplificada la distribución del poder en un estado democrático federal o unitario –pero con un elevado nivel de descentralización- en la administración política del territorio.

Distribución de actores gubernamentales en las relaciones exteriores de un estado nacional



ABREVIATURAS	
<p>EN= Estado nacional. GC= Gobierno central o federal. L= Poder Legislativo. J= Poder Judicial. E= Poder Ejecutivo. Mc= Ministerios y agencias nacionales. Gs= Gobiernos de departamentos, comunidades o estados federales. Ms= Ministerios y agencias de los Gs. Gm= Gobiernos municipales, ciudades, áreas metropolitanas, etc.</p>	<p>Mm= Órganos de gobierno locales, agencias, promotoras municipales, etc. N-1= Actores soberanos para las relaciones exteriores (gobierno nacional, central o federal). N-2, N-4 y N-6= Actores intra-gubernamentales en relaciones exteriores. Carácter funcional y de segmentación horizontal. N-3 y N-5= Gobiernos No Centrales (GNC). Actores no soberanos en las relaciones exteriores. Carácter territorial y de segmentación vertical.</p>

Fuente: del autor

A este respecto, en primer lugar es importante considerar que en el nivel 1 (N-1) nos encontramos con el cuerpo territorial soberano; es decir, aquel designado por encargo constitucional para formular y ejercer la política exterior nacional, misma que incluye entre muchas otras funciones, la de regular las actividades en el exterior de los demás agentes gubernamentales. A la luz de esta misma perspectiva de organización de la administración pública, N-2 representa las unidades funcionales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial que en su conjunto integran el goboN-1. En esta figura, los niveles N-1 y N-2 conforman lo que se puede denominar gobierno nacional, central o federal, según el caso. Por su parte, los niveles N-3 y N-5 representan a los gobiernos no centrales (GNC), que como hemos señalado son agentes gubernamentales capaces de llevar a cabo actividades en el exterior por su carácter territorial y de representación específica de los asuntos públicos de su demarcación en el exterior. Sin embargo, tanto N-2 como N-4 y N-6 figuran como entidades burocráticas con funcionamiento básicamente intra-gubernamental, es decir sus actividades en el exterior se desarrollan mediante los canales de representación diplomática o en misiones específicas por medio de las entidades homólogas de ambos países.

Parece claro que el fenómeno de las actividades en el exterior por parte de los GNC es una práctica común en los estados federales o unitarios altamente descentralizados y tiene como origen principal algunas razones de índole pragmática. Se puede considerar que el “desencanto con la política exterior del gobierno federal, tanto en términos procedimentales como sustantivos, y/o la toma de conciencia sobre la incapacidad del gobierno central para promover por sí mismo los intereses subnacionales, ha llevado directamente a la implicación subnacional en las relaciones internacionales y, más aún, a la segmentación de actor y política, y en consecuencia a la segmentación de la política exterior” [Soldatos, P., 1990: p. 41].

En este sentido, cabe señalar que es fácilmente verificable que la tendencia hacia la reducción del cuerpo del Estado, la venta de las empresas públicas y la disminución del déficit público ha presionado en términos generales hacia la descentralización de funciones en favor de los GNC [Hocking, B.L., 1997: p. 95]. En parte por ello, resulta frecuente la formulación y, sobre todo, la ejecución de

determinadas acciones de carácter político, económico o social que tengan como origen a los gobiernos subnacionales y sus unidades institucionales, y estén orientadas hacia el exterior. Esta es la razón por la que la participación de las estructuras políticas locales en el contexto nacional –y eventualmente internacional-, el control de acceso a ellas y su manejo se han convertido en factores de gran relevancia para el logro de los objetivos fijados por la política exterior nacional.

En otras palabras, a partir del proceso de descentralización de las funciones de los estados nacionales para otorgar a los GNC mayores espacios de competencia en las esferas de gestión política, económica y social dentro de los estados nacionales, resulta que para consolidar acuerdos en el medio internacional es necesario frecuentemente involucrar a agentes de los gobiernos no centrales, en función de su disposición sobre la gestión de bienes y servicios públicos, así como sobre el diseño y ejecución de algunas políticas territoriales y sectoriales.

Asimismo, los gobiernos nacionales, a pesar de la tendencia centrípeta, frecuentemente buscan mantener el control, en la medida de lo posible, sobre los vínculos creados por la interacción horizontal de la inversión del capital transnacional, sea especulativo u orientado a la producción. Sin embargo, existen fuerzas de carácter económico que cada vez están más cerca de los GNC y de sus actividades de desarrollo político, económico y social. Estos actores externos a su vez tratan de influir en alguna forma sobre demarcaciones subnacionales específicas o en sectores productivos de interés particular para la entidad territorial. Es importante señalar que aunque los actores no gubernamentales mantienen presencia en uno o varios planos –sea el local, nacional o internacional- sus contactos y capacidad de interacción se dan prácticamente con todos los niveles de la pirámide de la figura 1.

De forma análoga, tanto para los GNC como las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) se han abierto algunos espacios de participación internacional que antes ocupaba exclusivamente el gobierno nacional. En el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo, la relación estratégica entre las ONGD y los GNC ha contribuido a la “internacionalización” de ambas entidades. Además, dentro del proceso de descentralización y “de retirada” del gobierno nacional, existen vacíos que los GNC no están en posición de llenar y

que hipotéticamente deberían ser cubiertos por agentes no gubernamentales. No obstante, hay que reconocer que para consolidar los cambios relativos a la distribución del poder político en el plano subnacional y dar una plataforma a la reestructuración administrativa de este nuevo balance de fuerzas es necesaria la reforma del marco institucional. [Zaidi, S.A., 1999: p. 9]²².

2. Los GNC: Política exterior y política internacional

Para comenzar vale la pena señalar que a lo largo de la historia varios filósofos y estadistas han coincidido en establecer una distinción tajante entre la política interior y exterior de los estados nacionales. Por ejemplo, como señalamos en el capítulo anterior, la aproximación realista –dentro de la corriente hobbesiana– considera que en el medio exterior a los países impera el caos sobre el orden y la violencia, y los más poderosos se imponen a los más débiles. En contraste, en el interior de los estados nacionales impera el orden y la seguridad que garantiza legítimamente el ejercicio del Estado a partir de la formulación de un contrato social como un acto fundacional del propio poder público. En la actualidad una concepción teórica como ésta resulta bastante limitada ya que se basa en una división artificial entre la política exterior e interior [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 14]. En efecto, hoy es posible afirmar que la interdependencia de los estados nacionales y demás actores que confluyen en el ámbito internacional ha influido en una mayor permeabilidad de las fronteras y la consecuente “compenetración de los campos tradicionalmente diferenciados de los ‘asuntos de fuera’ y los ‘asuntos de dentro’”. Sin llegar a confundirlos, ambos se solapan cada vez más íntimamente” [Merle, M., 1978: p. 374]

Para valorar la compenetración entre la política interior y exterior es preferible situar a la política exterior como punto de partida nuclear y mediante círculos

²² Zaidi, en sus reflexiones sobre Pakistán, considera que desde una perspectiva amplia se está constituyendo un nuevo paradigma de desarrollo en el que algunos agentes económicos del sector privado y las ONG son los componentes esenciales y donde el estado nacional va perdiendo espacios frente a otros actores internacionales y locales. Esta aproximación teórica guarda diversas similitudes con el paradigma de los movimientos sociales expuesto en el capítulo anterior.

concéntricos externos explicar su extensión paulatina y distinguir los ámbitos de imbricación de ambos campos de acción política del Estado. El llamado “núcleo duro” de la política exterior tradicionalmente ha estado constituido por la diplomacia y la defensa, pero hoy en día "debe añadirse un tercer elemento que atañe a la política de cooperación y desarrollo" [Merle, M., 1978: p. 374]. Estos tres elementos integran de forma conjunta el primer círculo, digamos el centro, dado que están claramente vinculados y articulados en la acción entre sí y su conexión con la política interior es parte esencialmente de la conformación “dentro de las fronteras” de los intereses y objetivos -decisiones y políticas- de la política exterior [Holsti, K.J., 1988: p. 17].

Cabe señalar que este núcleo conserva alguna tendencia hacia la continuidad sobre las transformaciones en el terreno de la política exterior. Con esta naturaleza poco mutable consigue alcanzar cierta estabilidad en el medio internacional y permite por ejemplo dar cumplimiento a los acuerdos y compromisos suscritos con anterioridad o en todo caso hacer frente con integridad a la coacción, presión y amenaza que puede provenir del exterior [Merle, M., 1978: p. 378].

El segundo círculo de esta composición comprende ramas y materias de la economía que operan de forma compartida entre los campos de la política interior y la exterior, como por ejemplo las imposiciones tributarias o arancelarias, programas de crédito o de fomento industrial, subsidios estatales estratégicos, entre muchas otras. Este nivel es considerado como la mayor *zona de solapamiento* de las políticas exterior e interior. Los asuntos locales aparecen en esta zona de superposición, en el caso que los agentes locales tengan posibilidades de establecer nexos internacionales de forma independiente con otros actores. De esta forma, les es posible incidir en el comportamiento de la política exterior al ampliar la base de relaciones con el exterior y, simultáneamente, administrar recursos ordinarios provenientes de la esfera interior del Estado.

En el tercer nivel concéntrico encontramos que se agrupan diferentes formas de actividades culturales, sociales y técnicas que, por su propia naturaleza son más independientes de los sucesos originados en el exterior. Por ello, los gobiernos nacionales disponen de un mayor margen de intervención. Sin embargo, hay que reconocer que la reglamentación internacional tiene una estructura cada vez más

compleja y que existen fuertes limitaciones, al menos morales, que proceden de los organismos internacionales en el campo de la cultura (UNESCO) la Organización Mundial de Comercio (OMC), del trabajo (OIT), de la salud (OMS), y algunos casos que influyen de alguna manera sobre el comportamiento de los estados nacionales. En este mismo sentido, otro ejemplo del creciente entramado de instituciones y/o disposiciones legales internacionales es la instrucción de diversos tribunales *ex profeso* como el caso de los juicios internacionales de Nuremberg, Tokio o más recientemente de la ex Yugoslavia y Ruanda; o los juicios “extraterritoriales” como el emprendido hace unos años por el juez español B. Garzón en contra del ex dictador chileno, A. Pinochet, entre otros.

Por otra parte, en relación con la posible jerarquía de una política sobre la otra -interior *versus* exterior- en el terreno de las decisiones políticas, depende de las exigencias contradictorias que emanan simultáneamente del entorno externo y del interno. En este terreno, a lo que más puede aspirar un estado nacional es al control y regulación de un juego de interacciones transnacionales cada vez más complejo. Con este planteamiento podemos concluir que la primacía de un entorno político sobre el otro se da en razón de las interacciones y del margen de acción política que mantengan en un determinado momento histórico. Lo antes expuesto conduce al cuarto círculo concéntrico de esta propuesta que agrupa a factores de compenetración entre las esferas interna y externa de la política que se encuentran distantes del ámbito de decisión y gestión del estado nacional. Este nivel depende de la cuota de poder estructural y de la vulnerabilidad que una entidad territorial nacional presente para establecer un balance entre las fuerzas interiores y exteriores que producen presión sobre algún determinado asunto así como de su capacidad para remontarlo [Merle, M., 1978: p. 377].

Asimismo, no hay que olvidar que, aunque exista un equilibrio entre los conflictos que plantea la política exterior e interior, por lo general, resulta evidente que los problemas que aquejan a los ciudadanos comunes -como por ejemplo la inflación, el paro laboral o la seguridad social- son concebidos equivocadamente como asuntos netamente domésticos cuando, en realidad, el entorno exterior determina en buena medida estos fenómenos económicos y sociales.

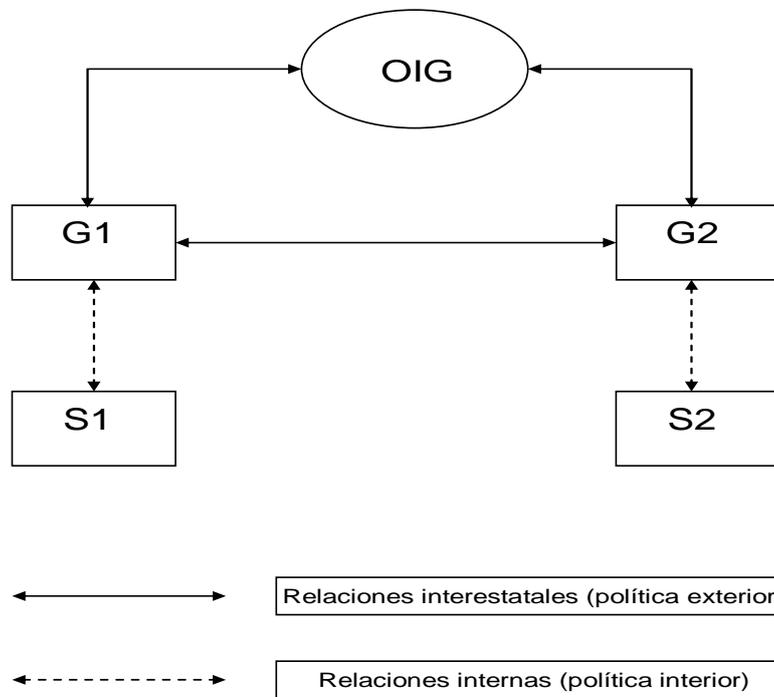
De esta forma, como se mencionó en el apartado anterior, las instituciones están constituidas por agrupaciones de individuos que las conducen bajo determinadas reglas. Así podemos decir que la política exterior consiste en una serie de acciones externas al entorno nacional consideradas por las instancias de decisión que tienen la intención de alcanzar objetivos planteados en el largo plazo y metas con una perspectiva mediata. En este caso, la acción es motivada por las circunstancias percibidas por el Estado al que representan las instancias de decisión. La percepción de determinado asunto puede suponer la elaboración de consideraciones diversas que afecten al campo de la economía, demografía, estructura política y social, tradiciones, asuntos culturales o de estrategia militar. Según P. Reynolds, este conjunto de elementos, que en términos de identidad colectiva se presentan como propios, son lo que se puede entender como un “ambiente interno” que rige sobre el proceso de toma de decisiones en el plano gubernamental. Asimismo, este contexto de valoración de determinados factores sobre otros se reproduce hacia el plano exterior y es lo que podemos llamar “ambiente externo” o medio internacional que influye sobre las instancias de decisión, integradas por individuos y grupos que forman parte de gobiernos de cualquier nivel [Marks, G., 1996: p. 22]. De esta manera, las unidades interactúan entre unas y otras, y a la vez interactúan con el propio sistema internacional [Reynolds, P.A., 1971: p. 51].

En las figuras 2.1 y 2.2 se esquematiza la diferencia entre los circuitos de interacción de dos gobiernos nacionales (G1 y G2) y sus respectivas sociedades (S1 y S2) y una organización intergubernamental (OIG). Tomando al estado nacional como unidad de referencia (figura 2.1) es posible observar que las relaciones se encuentran reguladas y controladas por las instituciones que formalmente están a cargo de los asuntos exteriores. Esta representación gráfica da cuenta de una clara distinción entre los roles de los aparatos de gobierno y su relación unidireccional con sus respectivas sociedades que aparecen en contacto con el exterior sólo a partir de la mediatización del gobierno nacional. En cambio, el modelo multicéntrico de interacción en el exterior (figura 2.2) permite la formación de un entramado que tome en cuenta actividades que sólo están parcialmente bajo el control del Estado. Éstas pueden ser comerciales, financieras o, igualmente de cooperación internacional

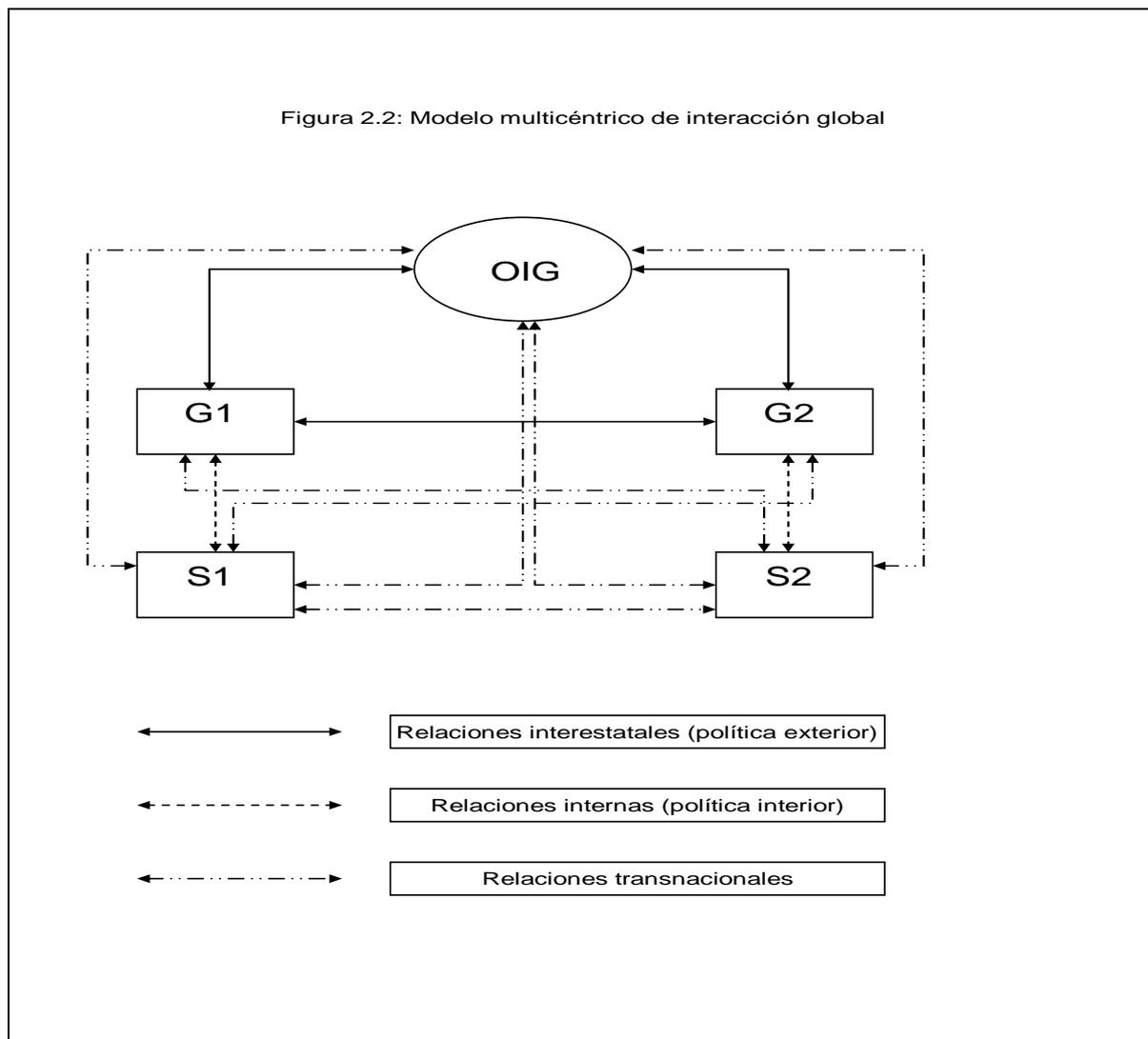
entre agentes locales (por ejemplo, universidades, sindicatos, organizaciones de base o GNC). Asimismo, bajo esta perspectiva la relación entre las sociedades y los gobiernos nacionales correspondientes es bi-direccional y la incursión de nuevos agentes en los asuntos de política exterior y política internacional redundan en un claro solapamiento de planos y campos de acción.

A diferencia del esquema propuesto por M. Merle, en el que la relación entre gobiernos nacionales y sociedades es unidireccional, desde mi punto de vista, la participación activa de gobiernos subnacionales y otros agentes económicos y sociales en la formulación de la política exterior y las expectativas sobre los resultados de su ejercicio hacen que esta relación actúe en ambos sentidos.

Figura 2.1: Modelo estatocéntrico de interacción en el exterior



Fuente: Merle, M, Sociología de las relaciones internacionales, p. 412.



Fuente: Merle, M, Sociología de las relaciones internacionales, p. 412.

A la luz del contraste entre ambas concepciones –una simple y otra compleja– podemos definir a la política exterior como el “conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos), en situaciones específicas dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas” [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 113]. En este orden de cosas, parece relevante distinguir entre la política exterior y el comportamiento de la política exterior.

Así, el comportamiento de la política exterior se relaciona principalmente con las decisiones que toman los estados nacionales entre sí. Por ejemplo, las alianzas, la modulación de las relaciones diplomáticas, la amenaza de guerra o un embargo económico son actos que no se deben considerar fines en sí mismos, sino que están

relacionados con algún propósito superior orientado a largo o medio plazo. En este sentido, según A. Wolfers, la política exterior se puede reducir a diversos patrones de comportamiento que se conectan con tres raíces: a) la propia preservación (mantenimiento del *estatus quo*); b) la propia extensión (revisión del *estatus quo* a favor de uno mismo) y, c) el sacrificio propio (revisión del *estatus quo* a favor de otro) [Wolfers, A., 1962: pp. 81-102]. En general, es sencillo coincidir en que la preservación y la extensión son las categorías dominantes a lo largo de la historia. Por tanto, hay que reconocer que el sacrificio propio es más bien escaso. Con esta clasificación resulta sencillo comprender que existe una amplia gama de comportamientos coyunturales que las naciones reflejan en su política exterior y que “van de la amistad a la enemistad, según sus metas internacionales” [Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R.L.J., 1993: p. 117].

Por otra parte F. Pearson y J. Rochester sugieren un procedimiento más elaborado que el de A. Wolfers para valorar el comportamiento de la política exterior de un país determinado. Esto es, se puede intentar clasificar la política exterior de una nación mediante cierto número de dimensiones específicas, teniendo en cuenta que el comportamiento puede cambiar con el tiempo y con diferentes conjuntos de líderes y condiciones [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 115]. Estas dimensiones específicas para valorar el comportamiento en el medio internacional son las alianzas, el campo de acción y la forma de operación.

Las alianzas pueden ser consideradas como acuerdos formales que tienden a formar bloques de países sobre todo en términos estratégicos; el campo de acción hace referencia a las actividades e intereses específicos de un país en el ámbito de su región continental o internacional. Por último, el modo de operación es un conjunto de patrones de comportamiento de la política exterior y de formulación de la agenda que se establecen de manera recurrente, ya sea por una situación geográfica determinada, por la oferta/demanda de materias primas o combustibles o por muchos otros factores que pueden ser interpretados como indicadores de alguna condición de sensibilidad y/o vulnerabilidad ante ciertas circunstancias a lo largo de determinados periodos históricos. Así, en el caso de los cambios de régimen político, que es una de las alteraciones más agudas que puede vivir un estado nacional, es

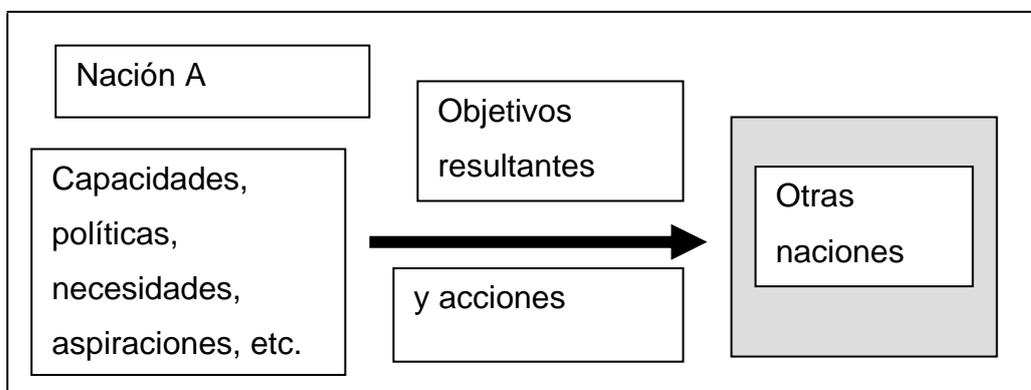
claro que la política exterior puede dar un quiebro sustancial en construcción y ejercicio, a pesar de la tendencia hacia la permanencia que mantiene el llamado núcleo duro, o sea la diplomacia, el aparato militar y la cooperación internacional para el desarrollo.

De esta forma es posible decir que el *modus operandi* o los patrones de comportamiento de la política exterior, se pueden clasificar conforme a dos criterios que funcionan como polos de referencia en su definición. Estas categorías son: a) el grado de actividad multilateral y b) el grado de activismo del estado nacional en cuestión.

Mientras más elevado sea el grado de actividad multilateral de un estado nacional, mayor será su tendencia para resolver problemas de forma conjunta, así como para consolidar alianzas y canalizar su campo de acción hacia foros donde participen otros agentes internacionales y se logren acuerdos multilaterales. En el extremo opuesto del *multilateralismo* está el *bilateralismo*, que se da cuando dos estados nacionales optan por negociar directamente y se hace patente la capacidad de influencia recíproca –más rara vez equilibrada- en las decisiones de uno sobre el otro [Bull, H., 2002: p. 9].

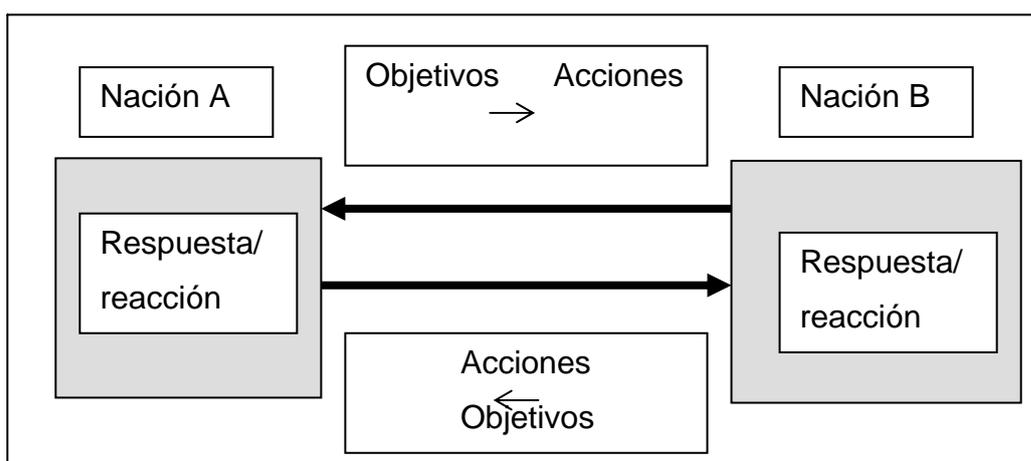
Mientras más activo sea un estado nacional habrá más posibilidades de que emprenda acciones en el terreno internacional o bien se oponga a las de alguna otra entidad territorial nacional. Las iniciativas en esta dimensión pueden manifestar resistencia o imposición, dependiendo de la situación de los actores dentro de la relación de poder. Los avisos, advertencias, protestas, amenazas e inclusive el uso de la fuerza están contemplados en esta dimensión que está “parcialmente relacionada con el campo de la acción y las alianzas” [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 119].

Figura 3.1: Esquema simplificado de la formulación y ejercicio de la política exterior



Fuente: Holsti, K.J., *International politics: a framework for analysis*, 1988, p. 17.

Figura 3.2: Esquema simplificado de la acción de la política internacional entre dos naciones



Fuente: Holsti, K.J., *International politics: a framework for analysis*, 1988, p. 17.

Parece claro que, a la luz de la óptica estatocéntrica, la distinción entre la política internacional y la política exterior es más académica que real, pues es difícil establecer el fin de un terreno y el inicio del otro. Bajo este punto de vista, se entiende como "la diferencia aproximada que hay entre objetivos y acciones (decisiones y políticas) de un Estado o Estados y las interacciones entre dos o más Estados" [Holsti, K.J., 1988: p. 17]. De tal forma que si se estudia la acción de un determinado estado nacional en el entorno exterior y las condiciones –tanto externas como internas- bajo las cuales estas acciones se gestaron, se estará analizando un

asunto referido a la política exterior (figura 3.1). En efecto, si estas acciones son entendidas como un aspecto de un patrón de las actividades de un estado nacional y las reacciones o respuestas de otro, nos encontramos frente a un fenómeno que puede ser identificado como parte de la política internacional (figura 3.2); es decir, frente a los procesos de interacción entre dos o más estados nacionales, bajo una perspectiva simple (figura 3.1) o una más compleja donde interactúan diversos actores en distintos niveles para alcanzar sus objetivos y satisfacer sus expectativas fuera de sus fronteras nacionales (figura 3.2). Por ello, se puede concluir que “atender suficientemente los procesos de fragmentación estatal, ya sea de carácter simplemente descentralizador o de tipo desintegrador resulta incompatible con el mantenimiento de la perspectiva estatocéntrica” [González Álvarez, F. y Cornago Prieto, N., 1993: p. 321]. Cabe puntualizar que esta reflexión igualmente es válida para el modelo teórico de aproximación realista en la teoría de las relaciones internacionales, así como para los paradigmas de la modernización y la revolución en las teorías sociológicas del desarrollo, expuestas en el capítulo anterior.

3. Planteamiento teórico para el estudio de las actividades exteriores de los GNC

Después de haber identificado en la sección anterior algunos elementos básicos que por definición dan cuenta de la participación de las entidades territoriales subnacionales –en un marco democrático federal o altamente descentralizado- ahora nos concentraremos en la definición de la dimensión conceptual y práctica de la actividad en el exterior llamada *paradiplomacia*.

Se puede decir que en el apartado anterior se delinearon algunos factores que permiten la participación de los GNC en la política exterior nacional, los cuales llamaremos los canales formales. Esto es, por ejemplo en las democracias, bajo diversas fórmulas de organización política, normalmente se establecen mecanismos de representación territorial; así, los gobiernos de las entidades subnacionales (al menos en el nivel N-3 de la figura 1) tienen acceso a la gestión de sus intereses y expectativas en el exterior. Sin embargo, también existen canales informales de participación, que actúan de una forma paralela a la diplomacia del estado nacional,

o sea la diplomacia formal. De esta forma, parece pertinente delimitar el campo de estudio en relación con las actividades de los GNC en el exterior.

Al objeto de establecer con claridad los parámetros de lo que se entiende en este estudio por unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales (GNC), en relación con sus actividades en el exterior, vale la pena valorar el grado de tensión que se forma entre los fenómenos de interdependencia compleja y de fragmentación territorial. De añadirse que ambas fuerzas mantienen un grado de tensión variable, en términos históricos y territoriales, en función de variadas condiciones económicas, políticas, sociales y culturales.

A este respecto y como punto de partida cabe señalar que en este estudio se considera la "política exterior" de los componentes territoriales subnacionales como una referencia para valorar positivamente el ejercicio democrático de un gobierno nacional, pues revela un cierto grado de autonomía entre los poderes constituyentes del Estado;²³ por otro lado, la de las entidades territoriales en sus relaciones recíprocas y con el propio estado nacional [Duchacek, I.D., 1990: p. 3]. De esta forma, es posible establecer una relación directa entre democracia y la compartimentación efectiva del poder político en distintos niveles de gobierno y poderes constituyentes. Sobre tal base, podemos establecer un primer criterio que se refiere al control sobre la política exterior, en especial sobre el ejercicio de la diplomacia y la defensa nacional [Bull, H., 2002: pp. 156-193; Duchacek, I.D., 1986: pp.112-157; Merle, M., 1978: pp. 374-375]²⁴. En todo caso, en este punto se manifiesta claramente la supremacía del poder central sobre los demás componentes territoriales subnacionales. De forma tal que esta prerrogativa está

²³ Se consideran así al aparato burocrático del Estado en cualquier nivel de gobierno, sea central, regional, departamental o municipal. Aunque existen algunos casos como el de Gran Bretaña, donde por ejemplo no se cuenta con figuras de gobierno intermedias más que para fines de gestión administrativas y no para el ejercicio del poder político en funciones, legitimado bajo procesos democráticos.

²⁴ Como ya mencionamos, Merle añade un tercer elemento: la política de cooperación para el desarrollo.

contenida de forma explícita en la constitución política de los Estados democráticos como parte del mandato constitucional de organización política territorial.

Es importante tomar en cuenta que en el control de la diplomacia y la defensa, los estados federales y unitarios –aún sean democráticos o autoritarios- mantienen un comportamiento similar en la escena internacional, pues en cualquier caso los estados centrales se presentan como legítimos representantes de los intereses de los gobiernos no centrales en tanto se refiera a la defensa del territorio nacional y la conducción de la diplomacia.

Una segunda consideración respecto a la relación que guardan los niveles de gobierno atañe al grado de independencia de la autoridad central, en términos financieros o políticos, de las unidades territoriales constituyentes. La dependencia financiera y política puede consolidar una alianza o una confederación, pero no una unión de tipo federal o descentralizada [Duchacek, I.D., 1986: p. 124]. En los sistemas democráticos, generalmente conviven tres niveles de gobierno. El primer nivel es el de cobertura nacional, el segundo es el de las entidades autonómicas, departamentales o estatales²⁵ y finalmente el de los municipios o áreas metropolitanas. En el caso de los Estados democráticos, el poder político está distribuido de tal forma que los GNC -sean de segundo o tercer nivel- se mantienen en la misma esfera en relación con el ejercicio político hacia el exterior del estado nacional; es decir, salvo los canales de contacto -entre el centro y los diferentes componentes territoriales- establecidos formalmente, los GNC tendrán que valerse de diferentes medios para representar los intereses y expectativas de mayor valía para su entidad territorial. Debe decirse que a pesar de esto, los intereses pueden ser confluentes o contrarios, aunque sean en términos formales independientes y no tengan vínculos de subordinación política entre sí.

Por su parte, el gobierno nacional para mantener su preponderancia en el campo militar y de la diplomacia tiene que asegurarse la autonomía financiera que por regla general está garantizada por las constituciones políticas nacionales. Para ello, comúnmente se establecen ciertas facultades para la captación de beneficios

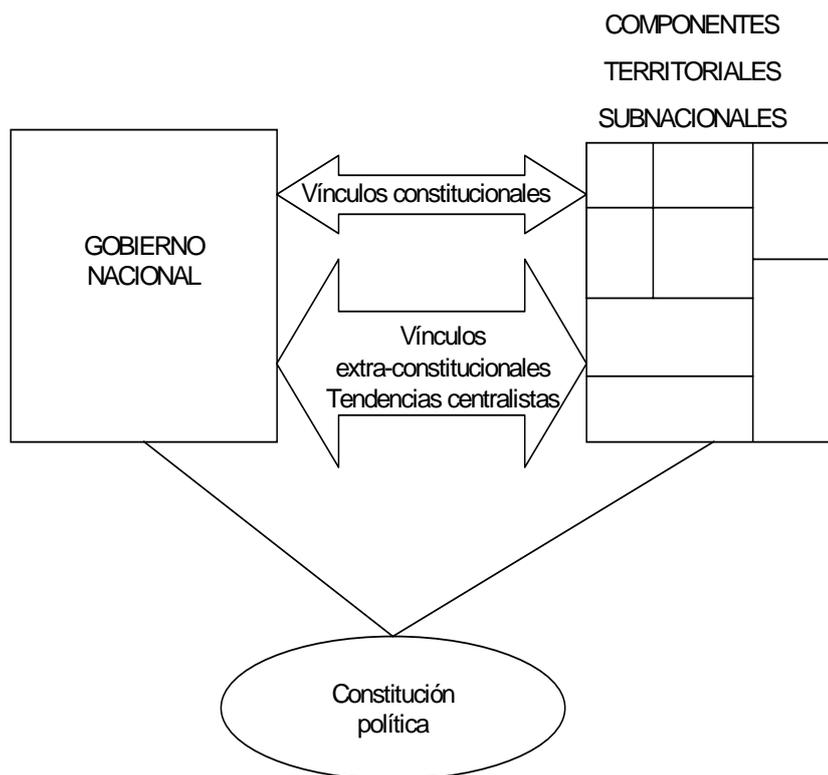
²⁵ Se utilizan estos términos partiendo de la división territorial de comunidades autónomas en España; departamentos en Francia, regiones en Bélgica, *Länder* en Alemania y Austria, cantones en Suiza y estados en Australia, Canadá, Estados Unidos y México, por ejemplo.

tributarios, arancelarios, así como la asignación de presupuesto programado del erario público para cumplir con las funciones encomendadas.

Ahora, en cuanto a los niveles de autonomía política entre el gobierno central y los componentes territoriales subnacionales es posible observar márgenes muy variables entre unos y otros estados democráticos, sean de formación consensual o mayoritaria (caso parlamentario y de representación directa). A partir de un simple diagrama como el que se presenta a continuación, se busca ilustrar una realidad compleja, en torno al principio de la autonomía de ambos niveles de gobierno, la estructura de la división de ámbitos de competencia entre el gobierno nacional y un determinado número de unidades territoriales subnacionales. Como se puede observar, entre ambos conjuntos existen vínculos que en principio son reconocidos por los miembros asociados y regulados por una constitución política de integración como la del propio Estado.

De forma evidente podemos apreciar básicamente dos vías de contacto entre los componentes territoriales y el gobierno nacional. Como se puede observar, los vínculos extra-constitucionales y las tendencias hacia la centralización del poder representan con mayor fidelidad la realidad operativa, tanto en el modo como en la correlación de fuerzas entre el gobierno nacional y los miembros constituyentes. Esta misma circunstancia se puede percibir en la relación existente entre el segundo y el tercer nivel de gobierno; esto es, el esquema de dominación se reproduce entre las entidades territoriales del segundo -comunidades autónomas, estados federados, departamentos, y demás- y los municipios como entidades de tercer nivel.

Figura 4: Distribución del poder en un gobierno nacional y la porosidad de los límites intra-estatales



Fuente: del autor

Asimismo, se puede observar que los nexos constitucionales están representados por un canal más estrecho que pone de manifiesto una menor capacidad de influencia activa, en comparación con los vínculos extra-constitucionales. Estos últimos son de carácter “osmótico”. Esto quiere decir que los niveles de gobierno mantienen una relación *porosa* con una dinámica variable que trasmite las influencias mutuas.

Tales contactos extra-constitucionales “frecuentemente corrigen o distorsionan la supuestamente precisa y permanente división de poderes” [Duchacek, I.D., 1986: pp. 98-99]. A diferencia del canal constitucional que establece

dos sentidos en el vínculo de relación, la vía de contacto extra-constitucional sólo mantiene una vía de influencia: la del gobierno federal sobre los GNC. Este canal de transmisión de directrices informales desde el gobierno federal, se puede identificar como una tendencia hacia la centralización del poder y, bajo esta lógica, contraviene frecuentemente las previsiones constitucionales, (así es como a menudo se exceden los límites de competencia intra-estatales). Desde esta perspectiva es posible reconocer algunos factores que modulan las tendencias centralistas. Estos son:

- a) La planeación del desarrollo económico, los procesos de innovación tecnológica o los programas de bienestar social son normalmente diseñados, financiados, ejecutados y controlados por los gobiernos nacionales, lo que permite mantener una posición estratégica sobre el desarrollo económico y social de los GNC.
- b) La amenaza a la población o a la integridad territorial del propio estado nacional por parte de fuerzas externas -conflictos internacionales, bloqueos económicos, terrorismo internacional, por ejemplo- suelen centralizar atribuciones y facultades en favor de los gobiernos centrales, amén de salvaguardar la seguridad del territorio y sus ciudadanos, como una de sus funciones básicas inalienables.
- c) En el plano interior, el surgimiento de grupos, ideologías, partidos políticos, líderes y tendencias extremas, ya sea hacia el secesionismo o la centralización como formas de disrupción del orden nacional y que por sí mismas amenazan el espíritu constituyente y su equilibrio de poder [Duchacek, I.D., 1986: p. 132].
- d) Por otra parte, los cambios en la distribución poblacional en el territorio, la tendencia hacia la concentración urbana y la formación de nuevas regiones económicas favorecidas, también contribuyen al desequilibrio entre el gobierno nacional y los GNC, y entre las entidades territoriales mismas. En cuanto a la existencia de enclaves económicos que afectan la

relación del gobierno central y sus componentes subnacionales de segundo nivel (N-3 y N-4 en la figura 1), es posible distinguir al menos tres categorías de formaciones territoriales no centrales. Estas son: a) las áreas metropolitanas y las regiones uninacionales; b) las regiones estado binacionales o multinacionales, y; c) las construcciones políticas, económicas y sociales supranacionales en las que forman parte de manera activa los agentes territoriales de segundo nivel. Como vemos, esta clasificación parte de la propia constitución –la dimensión territorial y la forma de integración social de la población- de los actores en juego y el papel y posición que desempeñan tanto en el interior como en el exterior de los países. Cabe adelantar que en el próximo capítulo se profundizará sobre la definición y los papeles de las regiones y las ciudades en los distintos escenarios.

Como se puede apreciar, la valoración de la influencia de los factores extra-constitucionales debe incluir diferentes aspectos que en general reflejan claras asimetrías estructurales y coyunturales entre componentes territoriales subnacionales y su relación con el gobierno central. Es lógico pensar que si una valoración incluye tamaño, localización geográfica, identidad cultural y religiosa, población, clima e indicadores relacionados con el consumo, la producción, el ahorro y la inversión, nos encontramos que no puede existir un vínculo idéntico con el centro y con los demás componentes territoriales no centrales dentro un mismo espacio nacional. Esto es, cada uno de los miembros define y modifica constantemente su relación con las demás entidades territoriales y con el poder nacional. Como hemos mencionado antes, este fenómeno puede llamarse *porosidad u osmosis intra-estatal o intra-federal* [Duchacek, I.D., 1986: pp. 98-99]. En este sentido, parece necesario reconocer que aunque se trate a los GNC dentro de un mismo país como actores unitarios homogéneos, en realidad presentan un patrón muy complejo de características e interrelaciones, tanto dentro como fuera del ámbito nacional, además de la confluencia de un cúmulo de intereses diversos [Hocking, B.L., 1993: p. 4].

De tal forma, se toma como punto de partida que los GNC mantienen una serie de características particulares que los distingue entre sí y en sus relaciones con el gobierno central. Entonces, se puede apreciar que las actividades de los GNC en el exterior obran en respuesta y compensación a las tendencias centrales – constitucionales y extra-constitucionales. La promoción de estas actividades motiva la ampliación -y la proyección hacia el exterior- de las capacidades, los intereses y las expectativas de desarrollo económico y político. Sin embargo, es obvio que no todos los GNC mantienen la misma medida de interés y expectativa sobre el medio internacional y su devenir. Y ello, a pesar que hay que reconocer que cada vez los sucesos internacionales tienen mayor impacto sobre los asuntos domésticos de cualquier nivel.

De hecho, es posible reconocer al menos cuatro condiciones variables en los GNC que influyen en algún grado sobre su actividad en el exterior: a) la forma de gobierno, como ya se ha visto; b) la localización geográfica; c) la composición poblacional; d) la situación socioeconómica [Hobbs, H.H., 1994: pp. 42-43].

En este sentido, como se ha insistido anteriormente, el régimen político y la forma de organización del gobierno, tanto del nacional como de los no centrales, son condiciones determinantes para mantener actividades en el exterior desde la plataforma de los intereses y expectativas de las unidades político-administrativas subnacionales y sus bases sociales. Asimismo, es relevante señalar otra característica de los sistemas federales y descentralizados que condiciona las actividades en el exterior desde el plano subnacional: la existencia de una clara división de competencias y atribuciones entre los niveles de gobierno. No obstante, cabe señalar que esta distribución territorial del poder normalmente reconoce de forma explícita y determinante la facultad exclusiva del poder central para ejercer el monopolio de la diplomacia y la defensa. Desde una perspectiva histórica, es posible señalar el periodo de la Guerra Fría como crisol en la modificación definitiva del llamado “núcleo duro” de la política exterior.

Por su parte, en muchos casos las actividades en el exterior tienen a la localización como una fuente de influencia para la formación de nexos. La cooperación transfronteriza es un buen ejemplo de ello, ya que son dos o más GNC que se encuentran en proximidad geográfica, pero en demarcaciones nacionales

diferentes. Así también, la composición de la población, en términos de edad, ingreso y rasgos culturales comunes, entre otros elementos, parece ser un catalizador considerable en el impulso a las actividades de los GNC en el exterior. Para definir esta variable hay que tener en cuenta que esta definición mantiene por un lado un criterio meramente cuantitativo o demográfico y por el otro uno cualitativo. Esto es, la aproximación cuantitativa se refiere a la población, distribución por edad, tasas de natalidad y demás indicadores. En términos cualitativos se refiere a la integración del entorno local a partir de su composición por grupos sociales (grupos étnicos, lingüísticos, religiosos, raciales, entre otros).

Por último, la situación socioeconómica de la unidad territorial es relevante, pues esta perspectiva nos permite identificar el relativo bienestar de la población. Es decir que se ponderan valores estadísticos referidos al nivel educativo, de ingresos *per cápita*, servicios de salud, porcentaje de familias por encima o por debajo de la línea de pobreza, endeudamiento público, inversión captada, índices de desempleo y muchos otros elementos que pueden ser considerados según la orientación que se quiera dar a la información recogida.

De esta forma, hay que reconocer que existen algunos factores de modificación del *núcleo duro* de la política exterior que tienen que ver con asuntos directamente relacionados con lo que de forma tradicional se ha considerado política interior. Para esquematizar la dimensión de la política exterior en este sentido, nos valdremos de un diagrama que resulta muy ilustrativo y que logra sintetizar la complejidad y conexión que existen entre el ámbito de la política interior y exterior. Por ello, en primer lugar hay que destacar que el desempeño de la política en el exterior puede ser interpretada en la mayoría de las negociaciones internacionales como un “juego de doble nivel” o diplomacia de dos niveles [Putnam, R.D., 1988: p. 434]. A este respecto, hay que considerar que “este enfoque se interesa por el estudio de la arena política doméstica como escenario en el que los actores políticos diversos, incluidos los gobiernos regionales, pueden influir, a través de los múltiples cauces formales e informales que ofrece la vida política” [Aldecoa Luzarraga, F., 2000: p. 82] en la formulación e instrumentación de la política exterior

Asimismo, el enfoque teórico de diplomacia de dos niveles resulta útil para describir los vínculos entre las relaciones internacionales y la política interior, pues se parte de un paradigma que considera al estado nacional como actor central. Y aunque es verdad que desde esta perspectiva se deja de lado la acción de otros actores como los GNC, agentes económicos transnacionales, ONGD [Risse-Kappen, T., 1995: p. 16] hay que reconocer que por lo concerniente al ejercicio de las actividades de los GNC en el exterior este enfoque resulta valioso. Esto se debe a que destaca la interacción entre gobiernos nacionales y no centrales en el plano de la formulación e instrumentación de la política exterior y en la relación con otros actores.

Para representar las diferentes fuerzas que interaccionan en las negociaciones internacionales y su conexión con el ámbito interno de un estado nacional democrático federal o con un cuerpo administrativo descentralizado, la figura 5 simula tres partidas de ajedrez entre dos contrincantes que se disputan simultáneamente. A semejanza del esquema de Putnam²⁶, cada "jugador" tiene un tablero propio, que representa el plano nacional, y otro compartido que tiene presencia en el ámbito internacional. En este último tablero, los adversarios están desarrollando una partida conjunta. En primer lugar, se identifican a los actores políticos con influencia de alcance nacional y que frecuentemente interactúan los encontramos en ambos tableros; esto es, aquellos incluidos en las negociaciones, frontera adentro, y que a su vez cuentan con determinada capacidad de acción en el exterior, por lo que son determinantes en ambos lados. Dentro de este conjunto de actores nos encontramos con representantes gubernamentales, de partidos políticos, de grupos parlamentarios así como de organizaciones sociales y organizaciones de base y empresas. Es decir, con aquellos grupos que requieren por algún motivo una representación propia en el exterior. Al otro lado del tablero internacional encontramos a la contraparte que a su vez reproduce el mismo esquema de integración de fuerzas en sendos tableros.

²⁶ Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level game", *International organization*, vol. 42, núm. 3 (verano), World Peace Foundation-Cambridge University Press-Massachusetts Institute of Technology Press, publicación simultánea en Cambridge, Inglaterra y Cambridge, Massachusetts, pp. 427-460.

En el plano nacional hay agentes gubernamentales y no gubernamentales que mantienen expectativas sobre la política exterior, pues hay intereses concretos que están ligados a sucesos y condiciones del medio internacional. Estos agentes presionan y proyectan sus demandas que mediante procesos de negociación o de procesamiento político pueden ser incluidas o desechadas de la cartera de asuntos de la política exterior. Es decir, los GNC son una instancia política que confronta sus intereses para la estructuración de demandas que pueden o no estar contenidas dentro de la formulación de la política exterior nacional. En otras palabras, los agentes presentes en el tablero 1 de negociación nacional buscan el reconocimiento y representación de sus intereses en el espacio de negociación internacional (tablero 2). Entre un tablero y otro se encuentra el gobierno nacional que irremediamente disputa partidas simultáneas en ambos.

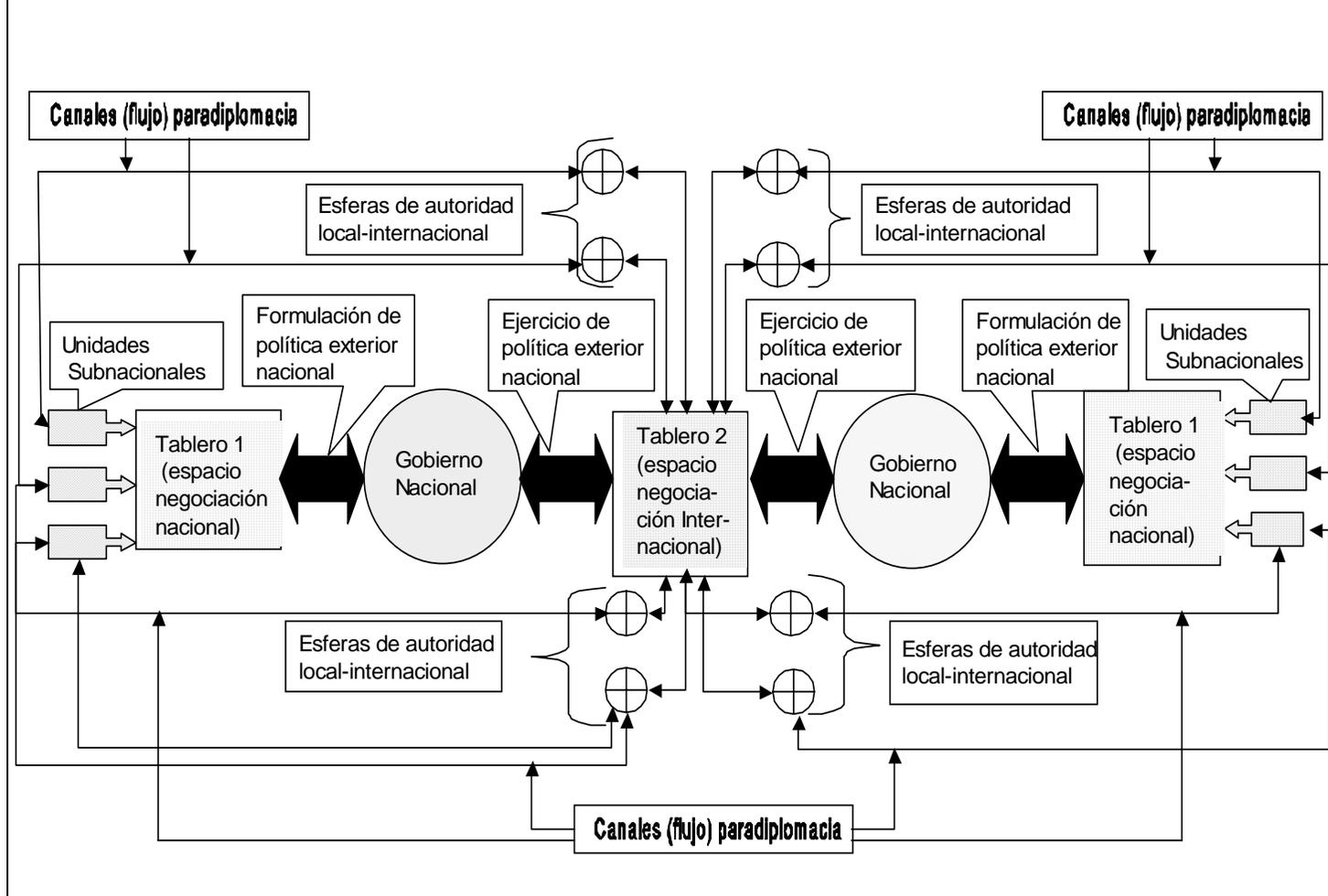
En cambio, en el escenario internacional, los gobiernos nacionales tratan de obtener ventaja en las negociaciones a fin de dar respuesta a las demandas y expectativas que presionan desde el interior. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que minimizar los efectos adversos que provengan del interior y estén en posición de afectar el equilibrio de poder en la esfera nacional o amenazar su posición y capacidad de influencia en el ámbito internacional.

Ahora bien, como se ha visto existe un circuito de relaciones con el exterior que opera sin la intervención directa o exclusiva del gobierno nacional y que es financiada y desarrollada por los gobiernos no centrales. A esta particular actividad internacional de los GNC es lo que se referirá a lo largo de este estudio como *paradiplomacia*. No obstante, con diferentes matices en el sentido y a la luz de distintas líneas de pensamiento y niveles de análisis, es posible denominar a este fenómeno *paradiplomacia* [Cornago Prieto, N., 2000: p. 56; Duchacek, I.D., 1990: p. 32; Dymont, D.K.M., 1993: p. 154; Keating, M., 2000: p. 17; Soldatos, P., 1990: pp. 41-49], así como *microdiplomacia* [Duchacek, I.D., 1984: pp. 5-31; Nossal, K.R., 1986: pp. 235-250] o *participación internacional de gobiernos no centrales* [Hocking,

B.L., 2000: p. 47 y p. 50] *diplomacia plurinacional* [Aldecoa Luzarraga, F., 2000: pp. 82-83], protodiplomacia²⁷ [Dyment, D.K.M., 1993: p. 155]. o bien

²⁷ Según Dyment, inspirada en el caso de Quebec, se puede entender a protodiplomacia como una radicalización de la paradiplomacia para dar un primer paso en la formación de un estado soberano, es decir una tendencia política hacia una eventual secesión territorial.

Figura 5: La paradiplomacia desde el enfoque del juego de doble nivel entre dos estados nacionales federales o descentralizados



Fuente: del autor

política exterior subnacional²⁸ [Soldatos, P., 1990: p. 35]. Todo depende en la aproximación que se dé a la materia.

En este sentido, de las actividades en el exterior la de mayor preocupación para los gobiernos nacionales es la aproximación que alude a las actividades protodiplomáticas de los GNC. O sea, aquella que “ponga en riesgo la unidad nacional y la estabilidad internacional” [Kincaid, J., 1990: p. 54]. A pesar que esta percepción se mantiene, es posible observar el incremento de las actividades de los GNC en el plano internacional desde hace un par de décadas [Dyment, D.K.M., 1993: pp. 154-155]. Los canales de esta participación en el exterior son de doble sentido, al igual que los del gobierno nacional y transmiten demandas locales que se integran de forma similar a la formulación y ejecución de la política exterior nacional.

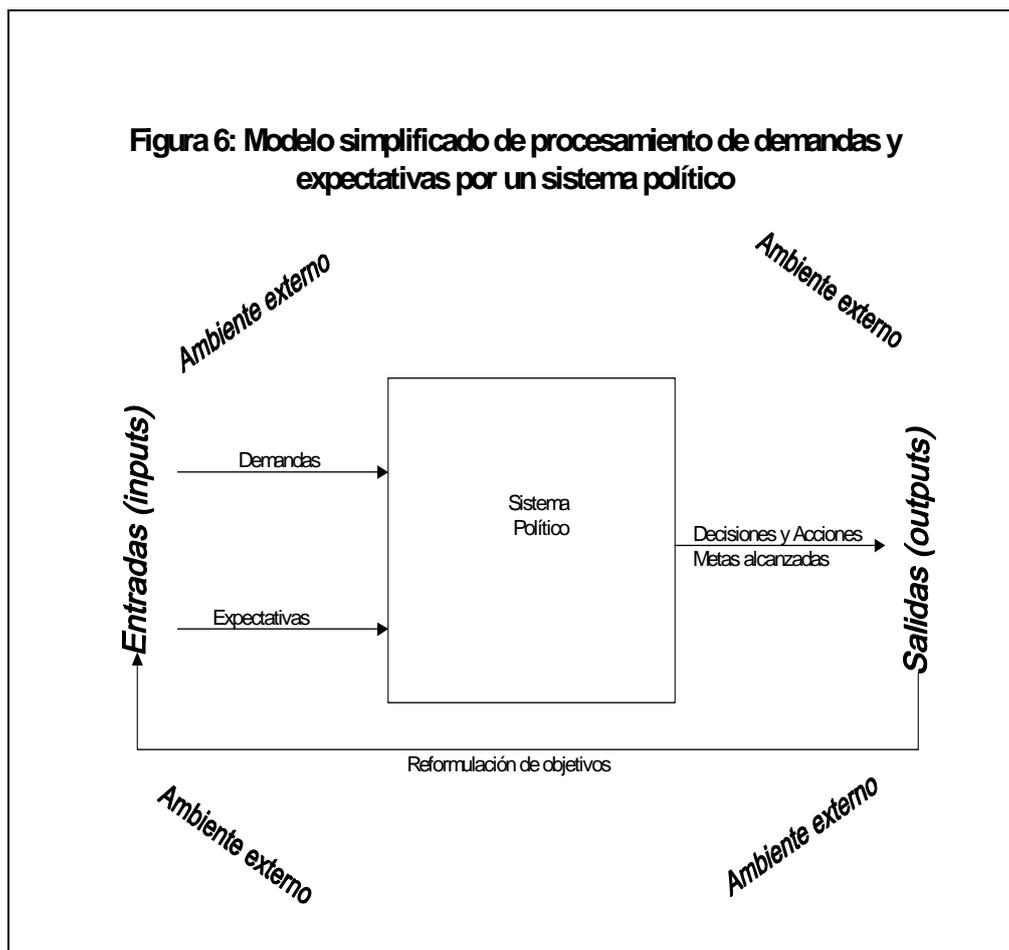
A tales formas de representación de intereses, autónomas de los canales tradicionales de acción política del gobierno central en el exterior, las podemos llamar Esferas de Autoridad (EDA),²⁹ tomando como referencia básica la definición de J. Rosenau sobre estas entidades abstractas que involucran, en términos de gobernanza, a todos los niveles de actividad humana que contribuyan al sistema de dominio, donde naturalmente los objetivos son alcanzados mediante el ejercicio del poder [Rosenau, J.N., 1997: pp. 39-41]. Esta unidad abstracta de acción -que se contrapone al pensamiento hobbesiano, pues puede concebir autoridad sin

²⁸ Soldatos sugiere que dado que los gobiernos no centrales considera entre sus objetivos, estrategias, tácticas, instituciones y procesos para la toma de decisiones, instrumentos y una cartera de asuntos en el exterior, su acción debe considerarse por analogía en el marco de la política exterior. Asimismo, los GNC frecuentemente mantienen actividades similares a la política exterior formal de la nación, por ejemplo, misiones en el exterior y acuerdos con actores extranjeros, representaciones directas en otros países, lo que supuestamente hace sus actividades muy parecidas a las emprendidas por el estado nacional.

²⁹ El concepto “esferas de autoridad” (EDA) es una traducción de “*spheres of authority*” (SOA) tomado de Rosenau, James Nathan (1997): *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, col. Cambridge studies in international relations, núm. 53, Cambridge, pp. 39-44; también en Hocking, Brian L. (2000): "Vigilando la 'frontera': globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, p. 30.

territorialidad- puede ser detentada desde por un movimiento ecologista hasta por grupos que pugnan por el control del precio del petróleo en el mercado mundial. Sobra decir que esta gama es deliberadamente amplia, pues resulta evidente que dentro de un sistema global interdependiente y turbulento, lo que pasa en un sector o en un nivel puede generar consecuencias en otros espacios, formando una trama muy sensible a los sucesos en otros planos [Rosenau, J.N., 1997: p. 145]; además hay que considerar la evidente multiplicidad de actores que confluyen en el escenario mundial.

Vale la pena señalar que en nuestro caso, las EDA además de englobar las actividades internacionales de los niveles de gobierno no centrales -pues se parte del presupuesto que los agentes nacionales con actividades en el exterior participan de la formulación e instrumentación de la política exterior mediante los tradicionales canales formales e institucionalizados de la política exterior- incluyen a los actores que disponen de mecanismos para sostener demandas, trazar objetivos, directrices o bien alcanzar metas propuestas [Hocking, B.L., 2000: p. 30]. Esto es, las EDA son una categoría política abstracta que mediante mecanismos de inclusión y exclusión de demandas (ver figura 6) tiende a modificar continuamente sus objetivos y operan donde quiera que se encuentre la trama de sus intereses. Por ello es posible encontrar similitud en la operación básica simplificada de una EDA y un sistema político. Una vez establecidos los parámetros para su definición, estas unidades abstractas pueden ser identificadas tanto en el plano de la política interior como exterior.



Este esquema fue modificado a partir de la propuesta de Easton, David (1965): *A systems analysis of political life*, John Wiley & Sons, Nueva York.

A pesar de que la acción exterior del gobierno federal o central puede ser considerada como una o varias EDA, éstas son útiles básicamente para distinguir la participación de distintos sectores, agrupaciones y componentes territoriales dentro de los procesos de vinculación -en el caso de la cooperación internacional para el desarrollo entre GNC- entre el plano local e internacional. Hay que señalar que al profundizar en la propuesta de Rosenau, se puede observar que las EDA forman parte de los procesos de fragmentación (véase más adelante la figura 10) que tienen lugar a partir de la dinámica que existe entre las fuerzas de globalización y localización.

A este respecto, es posible afirmar que la globalización y la localización son términos de existencia correlativa con tendencias de acción semejantes, donde "lo local" dota de sentido a "lo global" y viceversa. En términos generales, la globalización se puede definir como la compresión -en relación con el tiempo y el

espacio- del mundo como una totalidad [Robertson, R., 1995: p. 35]. Para los objetivos de este estudio deben considerarse al menos cuatro formas de producción de la globalización que en su definición incorporan al concepto de localización [Sousa Santos (de), B., 1998: pp. 15-18].

La primera forma de globalización es la del *localismo globalizado*. Consiste en globalizar algún fenómeno desde lo local y lograrlo exitosamente. En esta categoría de acción se pueden considerar fenómenos como la expansión del idioma como lengua franca, los patrones en el consumo de determinados alimentos o bebidas – como la “comida rápida” o la coca-cola-, la adopción al nivel mundial de las leyes de propiedad intelectual estadounidenses, entre otras. No hay que olvidar que, en la función de diseminación de patrones culturales, las empresas multinacionales juegan un papel muy destacado.

En segundo lugar, encontramos la forma de globalización que en un sentido inverso se refiere al *globalismo localizado* que consiste “en el impacto específico de prácticas e imperativos transnacionales en las condiciones locales, las cuales, por esa vía, se desestructuran de manera que respondan a esos imperativos transnacionales. Tales globalismos localizados incluyen: enclaves de comercio libre o zonas francas; deforestación o fuerte destrucción de los recursos naturales para el pago de deuda externa; uso turístico de bienes históricos, lugares o ceremonias religiosos, artesanía, vida silvestre; *dumping* ecológico (‘adquisición’ por parte de los países del tercer mundo de desechos tóxicos producidos en los países capitalistas centrales para generar divisas externas); conversión de la agricultura de subsistencia en agricultura para la exportación como parte de los programas de ajuste estructural; etnización del local de trabajo (esto es, la depreciación del salario por el hecho de que los trabajadores sean un grupo étnico considerado “inferior o menos exigente” [Sousa Santos (de), B., 1998: pp. 15-16].

Las otras dos formas de globalización a considerar son el cosmopolitismo y el patrimonio común de la humanidad. La primera se refiere a las formas predominantes de dominación, que si bien no excluyen a los estados nacionales, sí subrayan la interacción en el sistema internacional de otros agentes que se organizan de manera transnacional para la defensa de valores percibidos como comunes. Como ejemplo podemos señalar redes internacionales de defensa de los

derechos humanos, movimientos ecologistas y de desarrollo alternativo, movimientos artísticos y ONGD. Dentro de esta forma de globalización encontramos a una parte considerable de los agentes que intervienen en la Cooperación Oficial Descentralizada para el Desarrollo (CODD) y que participan del sistema internacional bajo una perspectiva de participación social cosmopolita. De igual manera sucede con la cuarta forma que es la defensa del patrimonio de la humanidad es una categoría que se refiere a temas relacionados con asuntos globales, en los cuales el conjunto tiene prioridad sobre las partes. Esta forma mantiene una perspectiva de largo plazo y contempla la participación de la comunidad internacional en la solución de ciertos problemas como puede ser el sobrecalentamiento global, la protección de los polos de la tierra, de la capa de ozono, de la biodiversidad, entre muchos otros asuntos de carácter general para la humanidad.

Bajo esta óptica, es importante señalar que las formas de globalización antes mencionadas son en realidad “un conjunto de arenas de luchas transfronterizas” [Sousa Santos (de), B., 1998: p. 17] que han encontrado serias resistencias por parte del poder hegemónico, en especial de Estados Unidos. Por su parte, desde la perspectiva de la división internacional de la producción y reproducción de las formas de globalización resulta que la generación del localismo globalizado corresponde específicamente a los países centrales, o con mayor precisión, a las clases dominantes de estos países. En tanto, el globalismo localizado es producido y reproducido por los países periféricos o grupos sociales dominados, además de ser receptores de los localismos globalizados.

En este sentido, es posible distinguir entre la globalización de arriba a abajo – el localismo globalizado y el globalismo localizado- y de abajo a arriba –el cosmopolitismo y el patrimonio común de la humanidad- o, bajo otra percepción, las globalizaciones pueden ser interpretadas como de naturaleza hegemónica o contra-hegemónica –bajo la misma lógica que las teorías de la competitividad y el conflicto expuestas en el capítulo anterior.

A la luz de las consideraciones antes expuestas, se puede decir que “la globalización es el proceso mediante el cual determinada condición o entidad local

extiende su influencia a todo el globo y, al hacerlo, desarrolla la capacidad de designar como local otra condición social o entidad rival” [Sousa Santos (de), B., 1998: p. 13]. De esta forma, la tendencia general común de las distintas formas de globalización es hacia la integración de un marco global que incluya a estados nacionales, regiones y localidades [Beauregard, R.A., 1995: p. 235] dentro de las distintas categorías de acción en el sistema internacional.

Ahora parece conveniente retomar el modelo de la diplomacia de dos niveles para ilustrar la complejidad de las relaciones en el medio internacional y los mecanismos mediante los cuales se establece el nexo entre lo local y lo global: la formulación y ejecución de la política exterior –aproximación formal- y la paradiplomacia, como un canal alternativo para la proyección y representación de intereses localizados. En este sentido, la propia complejidad del sistema internacional y sus relaciones hace que algunos movimientos racionales en un tablero sean de escaso oficio político en el otro. Pongamos por ejemplo la subvención de insumos para el sector agrícola o la liberalización de determinados aranceles. Ambas medidas requieren de ajustes tanto en un tablero como en el otro. No obstante, “hay poderosos incentivos para la consistencia entre los dos juegos” [Putnam, R.D., 1988: p. 434]. De hecho, atendiendo a la complejidad política que significa el ejercicio práctico de la negociación internacional es evidente que un jugador capaz buscará afectar con su movimiento la posición de los otros jugadores y así condicionar el alcance de sus objetivos dentro de la propia negociación.

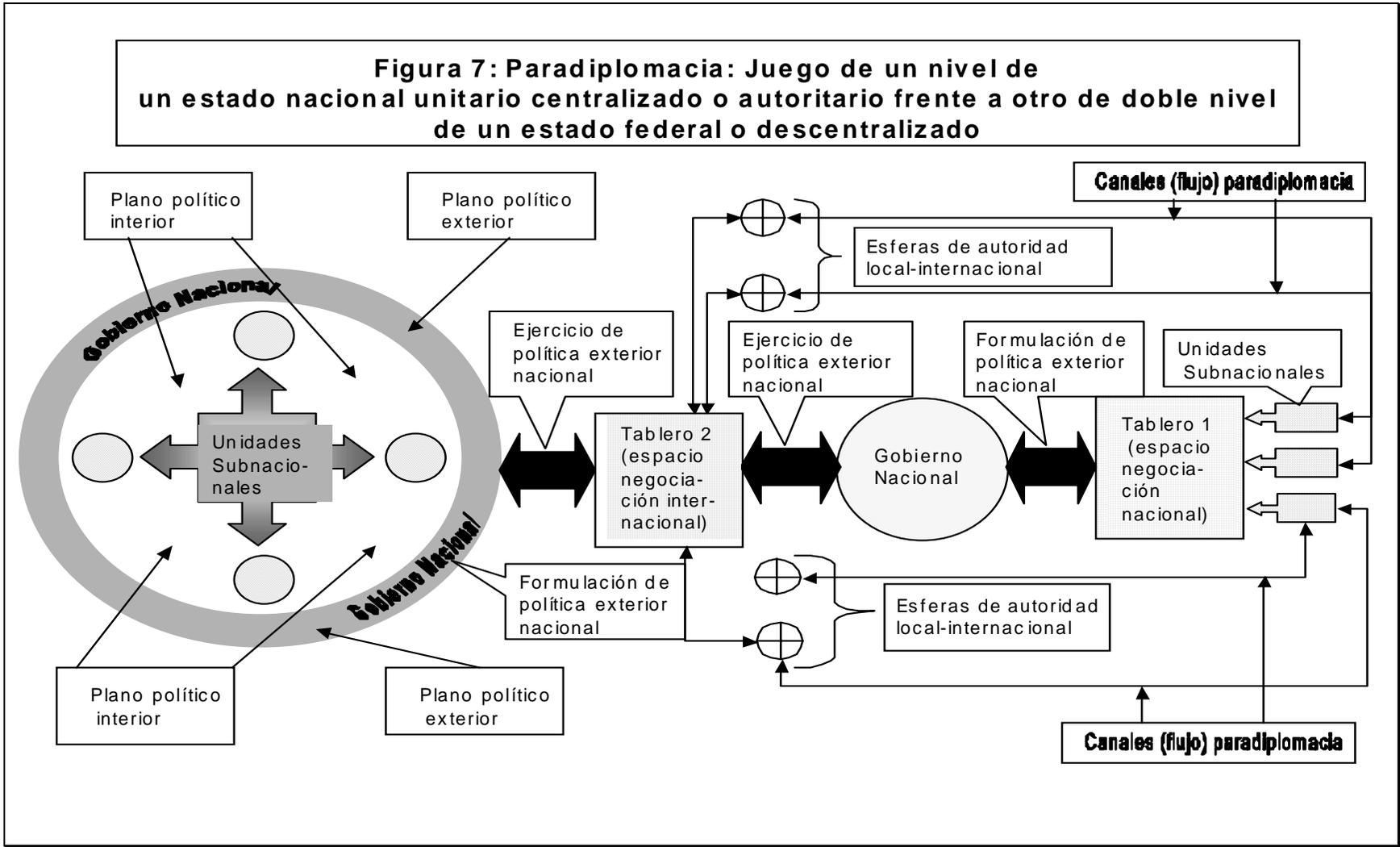
Como es fácil de imaginar, este juego no sería posible bajo un régimen político centralizado o autoritario, pues las unidades administrativas territoriales subnacionales no tendrían la posibilidad –ni probablemente el interés- de mantener actividades en el medio internacional o tablero 2 de la figura 5. Como vemos en este caso, los gobiernos no centrales solamente cuentan con la posibilidad de incidir en el plano político interior, pues la esfera de la política exterior se encuentra bajo el control exclusivo del gobierno nacional (ver figura 7). Normalmente, el estado central procurará satisfacer las demandas de la política interior armonizándola con la política exterior. En estos regímenes, la política exterior tiende a ser unitaria y se mantiene al servicio de los objetivos trazados por la elite política y/o económica, con

una clara distinción entre la política interior y exterior. La figura 7 ilustra la inviabilidad del ejercicio de la paradiplomacia para un estado unitario centralizado, en contraste con uno federal o descentralizado.

A partir de la metáfora de las partidas de ajedrez podemos suponer que mientras más jugadores están en escena, las esferas de *dentro* y *fuera* serán fronteras que tenderán a diluirse en las negociaciones internacionales. Por ejemplo, las cuatro grandes federaciones latinoamericanas -Argentina, Brasil, México y Venezuela- cuentan con un sistema de doble juego en las negociaciones internacionales. Sin embargo, a diferencia de otros estados federales con tendencias de centralización más moderadas como la República Federal Alemana, Australia, Estados Unidos o Canadá, la inclusión de participantes es reducida y en general mantienen una gran similitud con los estados unitarios, autocráticos, o de una alta centralización en las funciones del gobierno federal [Duchacek, I.D., 1986: p. 129]. Y ello aunque en los años noventa en general se ha presenciado una clara ampliación en la participación de nuevos actores políticos, económicos y sociales -sean ONGD, empresas transnacionales, movimientos de base o GNC- en la formulación de demandas y expectativas relativas a la política exterior y a los sucesos que tienen lugar fuera del entorno nacional.

Es posible afirmar que bajo el esquema de la diplomacia de doble nivel, en el medio internacional (partida disputada en el tablero 2), un estado federal o descentralizado se distingue en poco o nada de un estado centralista o autoritario por lo que sus actividades políticas. Esto es, en el segundo tablero, el de negociación en el plano internacional, los actores presentes buscarán allegarse las mayores ventajas posibles por todos los medios a su alcance a fin de influir favorablemente sobre sus intereses, se correspondan o no con los objetivos de la política exterior nacional de la contraparte.

De cualquier forma, con el paso del tiempo ha quedado claro que la multiplicación de actores en el escenario internacional es una manifestación de un fenómeno que parte de un proceso más amplio que es el de la "localización" de la política exterior. Esto quiere decir que un importante número de grupos e instituciones gubernamentales que tienen como base la interacción en el ámbito



Fuente: del autor

local, perciben que sus intereses pueden ser afectados por acontecimientos externos al entorno político nacional. En todo caso, no llama tanto la atención el predominio de un nivel sobre los otros, como la compleja red de vínculos entre las arenas local, nacional e internacional, y mediante la cual los actores se relacionan entre sí de formas y con contenidos muy diversos. Esto es, para el diseño de políticas de gobierno en general se debe partir de un enfoque multi-nivel que considere las arenas en cuestión de forma permanentemente interactiva, en la cual “el logro de los objetivos en un nivel de actividad política exige la habilidad para operar en los otros” [Hocking, B.L., 1993: pp. 2-3].

Por esta razón, podemos afirmar que la percepción estatocéntrica sobre el funcionamiento de las redes de asociación entre agentes de distintos niveles, es una imagen incompleta, pues no observa otros patrones de dominio en las relaciones y otros aspectos referentes a la hegemonía de determinados actores en algunos campos como es el caso de las empresas multinacionales, organizaciones internacionales o de las ONGD. Esto no quiere decir que se le reste importancia a la influencia definitiva de los estados nacionales, sino que es necesario ampliar la perspectiva de identificación de actores para reconocer otras fuerzas que interactúan en red y se agrupan bajo criterios distintos. Se puede afirmar que la diversidad de actores en el sistema internacional se corresponde con la variedad de redes que aglutinan a los agentes a partir de muy diferentes motivos, con “una nueva complejidad en su estratificación y estructura” [Hocking, B.L. y Smith, M., 1995: p. 87]. De hecho, se puede pensar que actualmente ya no es posible considerar a las relaciones internacionales con un único sentido horizontal de interacción, en el que se encuentran separadas la política interna de los estados nacionales y la política internacional, pues existen procesos que traspasan libremente esos niveles y dan forma a sistemas verticales que diluyen las supuestas fronteras entre los sistemas políticos nacionales y el ámbito internacional [Arenal, C., del, 2000: p. 306; Rosenau, J.N., "Foreign policy as an issue-area," 1969: pp. 42-46].

Finalmente, bajo el criterio de identificación de los niveles donde operan las redes, es posible clasificarlas de la siguiente manera:

- a) *Las redes subnacionales* engloban las actividades de agentes que tienen su campo de acción en el plano subnacional. Las fórmulas de asociación pueden incluir a GNC y/o a actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales entre sí dentro de este nivel. Sin embargo, esto no quiere decir que estas redes no tengan una capacidad de impacto y de presión sobre otros niveles como el nacional o internacional.
- b) *Las redes transnacionales* están constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos fijados en común. Sus actividades buscan influir o llamar la atención de los gobiernos nacionales o de organizaciones internacionales sobre asuntos específicos.
- c) *Las redes gubernamentales* están integradas por agentes gubernamentales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político de los estados nacionales. Para una mejor comprensión de esta categoría hay que señalar que los gobiernos centrales no pueden ser considerados como una entidad monolítica ni en su interacción con las fuerzas nacional ni con las internacionales. En este sentido, el plano nacional, y en menor medida el internacional, funciona como escenario para la competencia de corte político entre los políticos, la burocracia y los clientes o electores. De esta forma, hay que tener presente que la confrontación de intereses en el interior de un gobierno nacional tiende a aglutinar individuos y grupos en torno a proyectos políticos dentro o fuera del plano partidista. Esta forma de asociación y de integración de redes es común a todos los estados nacionales y su extensión e influencia depende en gran medida de las propias condiciones de extensión, prosperidad y sistema político. Todo ello deriva en cuotas de poder estructural y relacional que permiten el control de recursos por parte de un grupo bien definido y estructurado jerárquicamente [Ai Camp, R., 1996: p. 12]. Se puede decir que los elementos de cohesión de la red no dependen exclusivamente de la expectativa en el manejo de los recursos, en tanto afectación del presupuesto nacional y posicionamiento en el estatus económico de sus integrantes, sino que también tiene que ver con ganar o

perder autoridad, alcance político, responsabilidades y reconocimiento social. De esta forma, nos encontramos con grupos que forman redes que buscan ganar espacios dentro de la estructura del Estado “esto quiere decir que las acciones del gobierno, tanto en el plano internacional como en el doméstico, pueden en el mejor de los casos ser casi interpretadas como el subproducto de las pugnas que se generan en el interior del gobierno” [Hocking, B.L. y Smith, M., 1995: p. 78]. Finalmente, hay que señalar que *las redes transgubernamentales* son una extensión de las redes gubernamentales que involucran a grupos y redes de otros países.

- d) *Las redes intergubernamentales* son las más fáciles de identificar desde la perspectiva estatocéntrica, ya que responden a las líneas e instituciones creadas por los estados nacionales para canalizar su política exterior, en parte al menos, por la vía de fórmulas de asociación con otros países e instituciones internacionales.
- e) *Las redes supranacionales* son las menos frecuentes y aunque se puedan dar ejemplos incipientes de organización supranacional, sólo la Unión Europea ha tenido en algunos casos un alcance suficiente en su cohesión para subordinar parcialmente intereses de grupos y redes de gobiernos nacionales a intereses comunitarios compartidos. Es importante señalar que este tipo de participación en red suele promover al mismo tiempo la intensificación de las interacciones de las otras redes transnacionales y transgubernamentales.
- f) *Las redes mixtas* están formadas por agentes gubernamentales y no gubernamentales de distintos niveles que interactúan sobre sectores muy específicos –como la cooperación internacional para el desarrollo- para la obtención de resultados planificados concretos. La gran heterogeneidad de los posibles patrones de asociación hace que esta categoría sea muy amplia y variada en sus acciones y propósitos.

A la luz de tal clasificación, parece claro que la cooperación internacional para el desarrollo tiene buenas posibilidades de llevarse a cabo desde las redes subnacionales –cooperación descentralizada-, redes transnacionales –ONGD y

cooperación empresarial, por ejemplo-, redes intergubernamentales –agencias de cooperación nacionales e instituciones internacionales- y redes supranacionales – organismos comunitarios vinculados a las actividades de cooperación internacional para el desarrollo. Cabe señalar que en el siguiente capítulo se profundizará en los tipos de redes en la cooperación para el desarrollo y la naturaleza de los actores que las integran.

Al referirnos a las actividades diplomáticas de los GNC, parece conveniente señalar que las actividades diplomáticas y de cooperación internacional para el desarrollo por parte de los GNC frecuentemente se entrelazan persiguiendo objetivos comunes o por lo menos coherentes entre sí. Sin embargo, esta imbricación no evita la posible distinción entre unas y otras. En este apartado nos concentraremos en las actividades estrictamente diplomáticas de los GNC.

De esta forma, es necesario revisar algunas de las suposiciones concernientes a las cualidades que requieren los GNC para participar en la política internacional. Bajo una perspectiva estatocéntrica, las entidades territoriales deben reunir tres principios indispensables para cumplir con el perfil necesario para interactuar en el sistema internacional; éstos son: a) la soberanía; b) el reconocimiento y; c) el control sobre el territorio y las personas.

- a) La *soberanía* es un concepto complejo con una gran cantidad de vertientes y matices. Se reconocen distintas naturalezas y fuentes de legitimidad que fungen como base para la soberanía. De forma genérica podemos decir que la soberanía consta de una serie de prescripciones que dan por sentada la supremacía del Estado sobre los asuntos en un país determinado [Rosenau, J.N., 1997: p. 218]. Dicho de otra forma, la soberanía es la facultad del Estado para auto-obligarse y auto-determinarse sin atender a poderes ajenos al que le es intrínseco. De hecho, a grandes rasgos se puede establecer que la soberanía tiene al menos dos elementos constitutivos que obedecen a dimensiones distintas del concepto. Por una parte, está la supremacía que establece que la voluntad del Estado no admite contrarresto en el orden interno, dado que está respaldada por un poder supremo irresistible, no condicionado [Borja,

R., 1997: p. 879]. En segundo lugar, en relación con los poderes externos a los que encuentra expuesto el estado nacional, está la independencia. Este elemento de la soberanía es relativo a la libertad de actuación y conducción en el ámbito internacional, bajo un marco de reconocimiento que establece la igualdad con los otros estados nacionales a pesar de sus diferencias en el orden territorial, económico, demográfico o militar.

- b) Por su parte, el *reconocimiento* es un concepto que tiene su origen en la construcción y reconstrucción de una identidad colectiva sobre determinados valores y prácticas sociales. En este caso, su dimensión interna comprende el aspecto de legitimidad en el sentido de un sustento democrático que contribuya a la formación de vínculos entre la sociedad y el Estado. En su dimensión internacional, el reconocimiento emana prácticamente de las relaciones de igualdad entre los países.
- c) Finalmente, el *control sobre el territorio y las personas* en estados nacionales democráticos es un conjunto de mecanismos que son ejercidos mediante los poderes constitutivos –ejecutivo, legislativo y judicial- en distintos niveles de gobierno como base de integración política y social, a su vez legitimada mediante preceptos constitucionales.

Vale señalar que los principios mencionados han ampliado su campo conceptual y de acción incluyendo contenidos diferentes. Por ejemplo, hoy en día, la soberanía también debe ser entendida en su dimensión de autonomía para los GNC –en particular en los casos de estados nacionales no federales- que aunque evidentemente no tengan las mismas facultades y obligaciones que el estado central o federal, mantienen un margen de acción que les permite la promoción de los intereses y expectativas de los que son depositarios por la vía electoral.

Asimismo, la autonomía sólo puede ser relativa, pues en términos absolutos – sin una fuerza que la contrarreste- carece de sentido. De esta forma, la autonomía relativa se refiere a una pugna por establecer una posición entre al menos dos fuerzas sin que ninguna de ellas resulte totalmente victoriosa [Laclau, E., 1990: p. 38]. Por su parte, el reconocimiento debe extenderse en su comprensión hasta el campo de la representación, no solamente en términos nacionales, sino en los

distintos niveles de gobierno. Finalmente, como hemos visto, aunque el control de la población y el territorio es una función inherente al estado nacional, la dimensión de la influencia sobre la población y el territorio mantiene un perfil que se ajusta más a la realidad experimentada por la población en las contiendas electorales, referéndum o consultas populares [Hocking, B.L. y Smith, M., 1995: pp. 84-85].

Para el estudio de la cooperación internacional para el desarrollo como un componente de las actividades en el exterior de los GNC parece conveniente diferenciar algunas acciones que podrían confundirse con la categoría analítica que da lugar al estudio de la CODD. Estas actividades se distinguen básicamente por su carácter procedimental, ya que la cooperación para el desarrollo obedece a una serie de acciones concertadas y programadas entre las partes interesadas y por definición no puede ser impositiva, ni unilateral.

En cambio, como hemos mencionado, el ejercicio de la diplomacia desde niveles de gobierno subnacionales, aunque en ocasiones se pretendan promover prácticas y valores democráticos –desde una perspectiva cosmopolita y de defensa del patrimonio común de la humanidad- no siempre puede considerarse como parte del proceso de la cooperación para el desarrollo. Definitivamente no puede pasarse por alto de la cooperación internacional para el desarrollo “el criterio de interés mutuo constituye también un componente real de la misma” [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p.18]. Es decir, la cooperación obra sobre una base distinta a la imposición, aun estando justificada desde el punto de vista de algunos valores políticos, económicos o sociales predominantes.

En este contexto y al hablar de actividades de los GNC en las últimas tres décadas, los ejemplos de Estados Unidos y Canadá resultan imprescindibles, ya que podemos considerar que la propia tecnología de las comunicaciones y el predominio de la cultura global “han erosionado a las culturas nacionales y el papel de los Estados como promotores y protectores de las mismas”. Podemos ubicar al origen de este fenómeno principalmente en Estados Unidos [Keating, M., 2000: p. 11].

En este sentido, cabe señalar que en el marco de la Guerra Fría, especialmente en Estados Unidos, cualquier actividad en el exterior de los GNC era considerada en el mejor de los casos como riesgosa para la seguridad nacional.

Esto especialmente si las acciones no coincidían del todo con las directrices básicas dictadas por la política exterior del gobierno federal, específicamente por el Departamento de Estado. Esto explica la constante crítica de los cuerpos legislativos y funcionarios locales a la plataforma de la política exterior estadounidense en la península de indochina durante la guerra de Vietnam [Spiro, P.J., 1988: p. 195]. No obstante, a partir de los años setenta y ochenta las actividades paradiplomáticas en términos de sanciones a países terceros por parte los GNC norteamericanos se diversificaron. Entre las formas de penalización como forma para contribuir a la consecución de valores supuestamente democráticos orientadas hacia fuera de las fronteras nacionales las más frecuentes fueron las siguientes:

- a) *Retiro de inversiones*³⁰. Por ejemplo en 1976, como respuesta a la represión policiaca en Soweto, Sudáfrica, en contra de una manifestación de estudiantes que produjo varias decenas de muertos, el estado de Wisconsin en Estados Unidos decidió aplicar sanciones al gobierno nacional sudafricano mediante el uso de su influencia para el retiro súbito de fondos de pensiones invertidos en aquel país y la suspensión de la renovación de las carteras de inversión vinculadas a empresas con intereses en Sudáfrica. Después le siguieron el estado de Michigan y las municipalidades de Los Ángeles, Nueva York y San Francisco. En total se calcula que en este proceso de retirada de inversión, entre bonos y valores bursátiles, se recolocaron 20 mil millones de dólares [Hobbs, H.H., 1994: p. 4; Spiro, P.J., 1988: p. 195]; una suma por demás considerable.
- b) *Sanciones comerciales*. En Canadá, ya en 1985, en respuesta al régimen del *Apartheid*, resulta ilustrativo el caso del gobierno de la provincia de Ontario, que después de condenar las condiciones políticas y sociales prevalecientes en Sudáfrica impuso diversas sanciones económicas. Principalmente, las medidas fueron tomadas desde la agencia estatal que regula el comercio de alcohol y se retiraron comercialmente los vinos y aguardientes elaborados en Sudáfrica. Posteriormente, se unieron los

³⁰ La voz inglesa para este fenómeno es "Divestment".

gobiernos de otros estados, hasta que el gobierno federal fue presionado desde el nivel político subnacional a revisar sus relaciones comerciales con Sudáfrica [Nossal, K.R., 1986: p. 246]. En los últimos años, algunos gobiernos estatales y municipales estadounidenses han optado también por establecer sanciones económicas mediante las instituciones subnacionales. Como ejemplos, destacan las medidas económicas y de boicot comercial en contra de empresas y productos de China, Birmania, Nigeria, Corea del Norte y Cuba que han sido acusados por distintos colectivos por dar pie a graves violaciones de derechos humanos.

- c) *El bloqueo en el registro y participación en concursos, así como en licitaciones públicas convocadas por los GNC.* Entre la gama de sanciones económicas impuestas al gobierno sudafricano desde los distintos GNC de Canadá encontramos la descalificación *a priori* de los concursos públicos estatales de cualquier empresa que rebasara determinada porción de capital constitutivo, en este caso, sudafricano. Cabe señalar que naturalmente los gobiernos nacionales advierten un serio riesgo en la toma de este tipo de decisiones y medidas por parte de los GNC en el plano de la política exterior nacional. Por ello, este tipo de activismo internacional es visto normalmente con recelo desde el centro, pues puede afectar el cauce de las relaciones diplomáticas formales con estos países o bloque de países.
- d) La promoción de la actividad política y la formación de *lobbies* para tratar asuntos considerados de exclusiva competencia central o federal. En esta categoría encontramos algunas formas de participación política conjunta entre los GNC y la ciudadanía tendentes a la construcción de empatías y valores comunes como puede ser el caso de las declaraciones de zonas libres de energía nuclear³¹ en novecientas municipalidades de Estados Unidos en los años ochenta [Hobbs, H.H., 1994: p. 3]. Además, hay que considerar que se está llevando a cabo una reconfiguración del espacio político y como consecuencia están teniendo lugar nuevos modelos de

³¹ En inglés "Nuclear Free Zone Declarations".

organización política territorial. Así, están surgiendo nuevas formas de autonomía y descentralización, y se están fortaleciendo varios nacionalismos minoritarios [Keating, M., 1997: p. 690]. Buenos ejemplos son Cataluña, el País Vasco, Lombardía, Flandes, Cerdeña y en la provincia canadiense de Quebec. De hecho, es posible considerar que el propio impacto de las formas de globalización y, a su vez, de la integración económica en bloques continentales han influido en la propia constitución de los nacionalismos antes mencionados, teniendo que enfrentar la doble crisis del debilitamiento del estado nacional y de la soberanía [Ramonet, I., 2001: p. 2] en el nivel nacional y supranacional.

Se puede decir que en la medida en que aumentan las actividades de los GNC en el exterior, se multiplican las críticas y enfrentamientos con las instancias nacionales responsables de la conducción de la política exterior [Denning, B.P. y McCall, J.H., 2000: p. 9]. Si bien, al igual que otros actores, los GNC buscarán defender y promover sus intereses, en donde quiera que radiquen éstos geográficamente.

Finalmente vale reconocer que las actividades antes mencionadas de los GNC en el exterior -que no están vinculadas con el sistema internacional de cooperación para el desarrollo- resultan útiles para distinguir otras formas de participación de los GNC en el exterior. En términos generales, hay que poner en claro que tanto los sistemas federales como unitarios tienden a enfatizar la preponderancia del gobierno central sobre las entidades territoriales no centrales en el diseño y ejercicio de la política exterior nacional. Sin embargo, desde la década de los setenta y ochenta las autoridades locales, estatales y regionales han demostrado un interés creciente por los acontecimientos que tienen lugar en la arena internacional, motivado principalmente por el impacto de las fuerzas económicas en el plano local [Hocking, B.L., 1993: p.1].

Hay que tomar en cuenta que a pesar de que la percepción de las actividades de los GNC haya variado, en muchos casos han sido interpretadas por el poder central como una “aberración peligrosa” que contraviene el mandato constitucional. Bajo esta línea, nos encontramos con teóricos que coinciden en señalar que la

intervención de los GNC en política exterior debe ser un ejercicio muy restringido, pues puede afectar los intereses generales de la política exterior e incluso poner en riesgo la seguridad nacional.

Para argumentar en contra de las actividades de los GNC en el exterior, en primer lugar suele señalarse que los actores estatales y locales no cuentan con un cuerpo burocrático y del proceso de toma de decisiones especializado en asuntos internacionales, con lo cual existe un riesgo elevado de error en la conducción de la cartera de asuntos en el exterior. Ello podría conllevar un escenario que comprometiera la política exterior del gobierno nacional y además afectara directa o indirectamente los intereses de otras entidades territoriales subnacionales del mismo país. En este sentido, se puede argumentar que no hay “autoridades locales aptas como para tomar en cuenta las consecuencias de sus actos fuera de sus jurisdicciones” [Spiro, P.J., 1988: p. 192].

Sin embargo, estas observaciones coinciden con el planteamiento tradicional de la concepción realista de las relaciones internacionales, donde la unidad básica de análisis es el estado nacional, entendido éste como un actor comparable a un individuo por lo que se refiere a su unicidad y a la racionalidad de sus objetivos [Arenal, C., del, 2000: p. 128; Barbé, E., 1995: p. 61; Bull, H., 2002: p. 3; Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R.L.J., 1993: pp. 91-92]. Es posible decir que tal percepción “hegemónica” en el medio internacional -donde el más fuerte se impone al débil- proviene en parte de la visión hobbesiana del estado de naturaleza que reina en la lucha por el poder entre las naciones [Hobbes, T., 1980: pp. 263-267], de Maquiavelo y la razón de estado como eje de orientación en el comportamiento en el exterior así como la llamada diplomacia de equilibrio de poder que se practica desde la antigüedad [Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R.L.J., 1993: p. 41]. Como vimos en el capítulo anterior, desde la perspectiva de este estudio, se puede considerar que esta línea de pensamiento expone un acercamiento sumamente parcial a la mecánica actual de la realidad internacional. Aunque, para matizar la idea hay que reconocer que “en realidad, el concepto de soberanía hermética ha sido más un mito que una realidad para la mayoría de los estados nacionales” [Kincaid, J., 1990: p. 55]. Es decir, la permeabilidad entre gobiernos nacionales, subnacionales y las distintas

clases sociales suele influir en la construcción de las instituciones y las relaciones que establecen entre sí.

Otra posible crítica hacia las actividades subnacionales en el exterior parte del hecho que supuestamente los GNC carecen del respaldo constitucional para llevarlas a cabo de un modo sensible al resto de las unidades territoriales subfederales y al gobierno nacional. Esto es, las competencias constitucionales que recaen por regla general en el gobierno nacional le permiten emprender de manera más uniforme y coherente el desempeño de la política exterior [Smith, P.J., 1993: p. 215]. Bajo esta lógica, se puede pensar que con la “localización” de la política exterior se da ventaja a los residentes de las zonas urbanas sobre colectivos menos densamente poblados. Esto quiere decir que los ciudadanos, las agrupaciones sociales e instituciones de gobierno subnacionales de entidades territoriales más prósperas, con mayor diversificación en su actividad económica y en consecuencia con más posibilidades de mantener intereses en el exterior, mantienen una ventaja comparativa enorme en relación con unidades menos desarrolladas para influir tanto en eventos del medio internacional como en la formulación de la política exterior. Mientras que con la exclusividad de las relaciones exteriores en manos del gobierno central se garantiza una supuesta igualdad en la representación de los intereses de los individuos y colectivos, independientemente de su contexto social o económico dentro de la unidad territorial nacional.

En contraposición, se puede argumentar que quien tenga mayores intereses en un plano u otro deberá buscar mantener una mayor influencia sobre el desempeño de los objetivos trazados donde quiera que se desarrollen las actividades. Es decir, volviendo al ejemplo de los tableros de ajedrez, habrá actores locales que consideren relevante sumarse a los participantes del tablero 2 del ejemplo que ilustra los procesos que tienen lugar en el ámbito internacional. Sin embargo, habrá otros GNC que no tengan interés en disputar la doble partida por su particular organización socioeconómica y sus intereses en otros niveles.

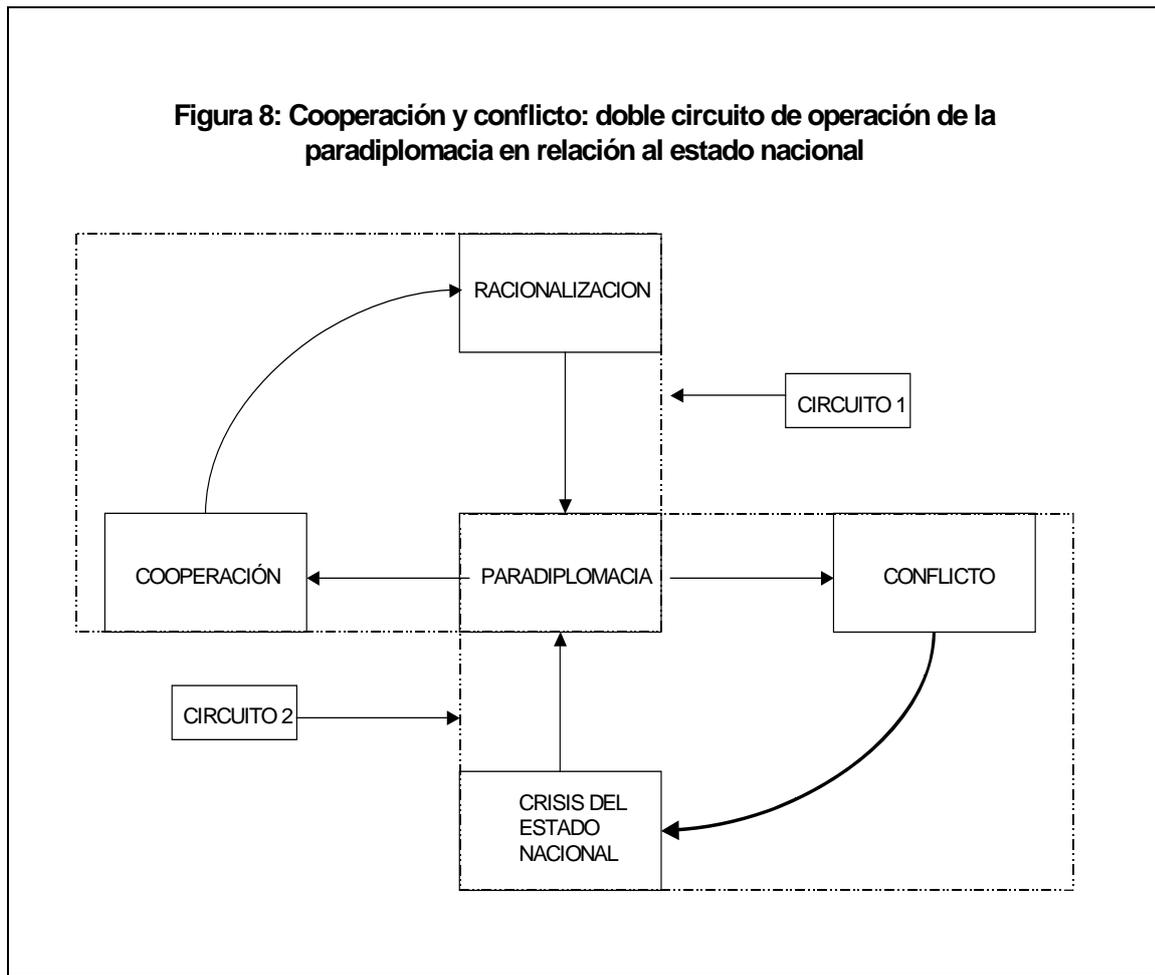
Otro argumento contrario a las actividades de los GNC en el exterior apunta que la potencia dispersora de lo local en los asuntos mundiales eleva las

posibilidades de conflicto entre las partes –gobiernos nacionales y uno o más componentes subnacionales- y deriva en el menoscabo del poder del gobierno nacional en el proceso de toma de decisiones en la arena internacional.

Para valorar este argumento es útil establecer el nivel de riesgo y el contexto en que pueden producirse los procesos de cooperación y complementariedad o de sustitución y/o conflicto con la política exterior nacional. En este sentido, es posible distinguir una naturaleza intrínseca en las relaciones entre el gobierno nacional y los GNC, en cuanto a las actividades de estos últimos en el exterior.

En efecto, la naturaleza de las acciones emprendidas por los GNC en el exterior que favorecen la coherencia y refuerzan los planteamientos de la política exterior nacional (circuito 1 en la figura 8), pueden ser: a) acciones coordinadas, fomentadas o supervisadas por el gobierno federal, o; b) acciones conjuntas donde normalmente cabe una mayor participación de los GNC, debido al carácter más abierto en la definición de objetivos y estrategia, por ejemplo. Por otra parte, las acciones que son consideradas paralelas o sustitutivas (circuito 2 de la figura 8) están situadas fuera del control e influencia determinante de la conducción de la política exterior, del cuerpo de funcionarios y de las instituciones del gobierno central.

Figura 8: Cooperación y conflicto: doble circuito de operación de la paradiplomacia en relación al estado nacional



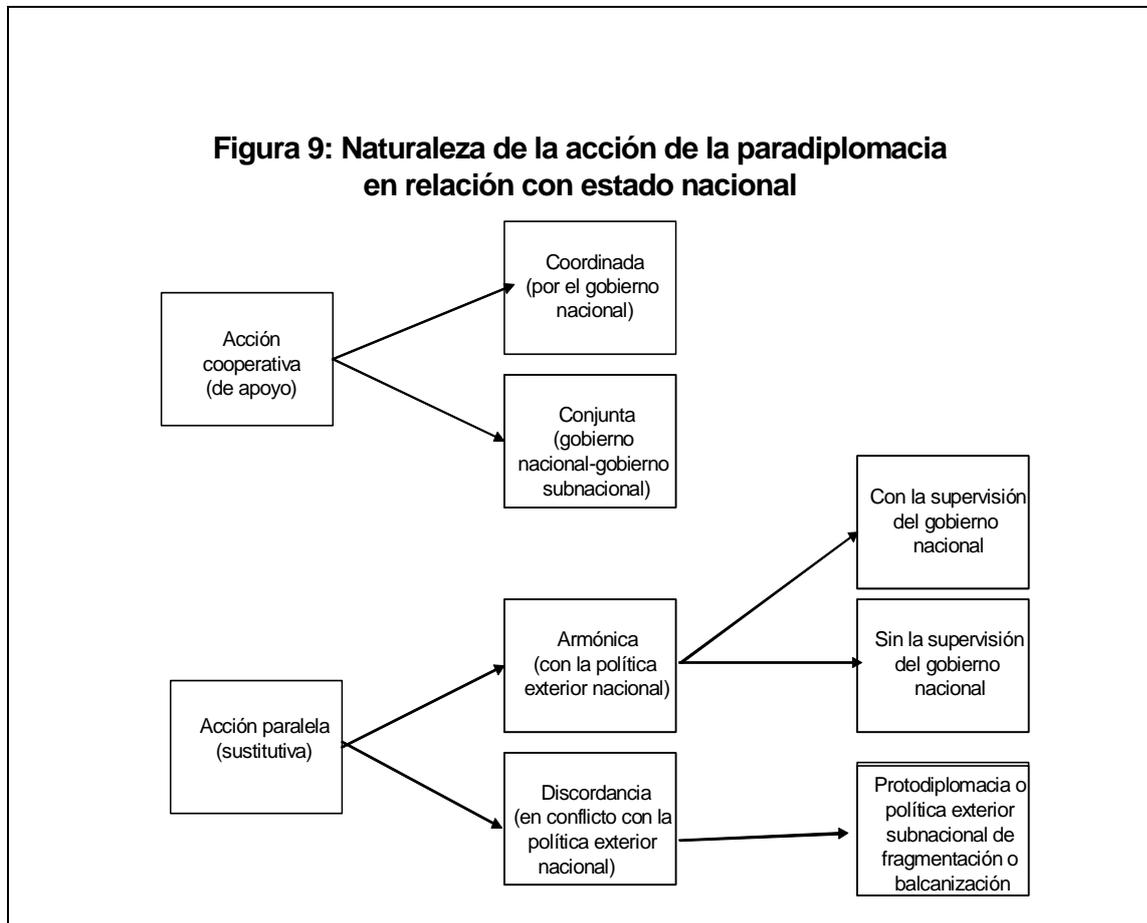
Fuente: del autor

Este sistema de procesamiento político (el conjunto general de los circuitos 1 y 2) representa una perspectiva distinta a la que generalmente se utiliza para explicar cómo opera la paradiplomacia en relación con los procesos de cooperación y conflicto dentro de un determinado estado nacional. Cabe señalar que el ejercicio de la paradiplomacia puede mantener sus lineamientos básicos en armonía con los propuestos por la política exterior nacional. En tal caso, dicha intervención puede darse bajo la supervisión de técnicos y agencias de las instituciones del gobierno federal o central. No obstante, es posible que los GNC emprendan por su cuenta las actividades en el exterior y conserven, sin la supervisión del gobierno central o federal, un grado determinado de coherencia y complementariedad con la política exterior nacional.

Ahora bien, hay que reconocer que el origen, los objetivos y las manifestaciones de las actividades de los GNC en el exterior son muy diversas y, como hemos visto, de una forma u otra existe la tendencia hacia la adaptación –bajo la dialéctica de la cooperación y el conflicto- de las formas y contenidos de tales actividades de las instituciones gubernamentales nacionales y demás actores involucrados en dicho proceso. A pesar de ello, y aunque el presente estudio no se profundizará en este tema, hay que mencionar que en un extremo de la paradiplomacia encontramos actividades en el exterior por parte de agrupaciones locales nacionalistas que pugnan por evitar la injerencia del gobierno federal o central en la mayor medida de lo posible. Como mencionamos anteriormente, a este tipo de actividad en el exterior de corte independentista se le puede llamar protodiplomacia, ya que se desprende de la paradiplomacia sustitutiva, de discordia y favorable a la disgregación territorial [Dyment, D.K.M., 1993: pp.154-155]. Algunos ejemplos comunes de la labor protodiplomática los encontramos en agregaciones políticas y sociales favorables a la separación del País Vasco del Reino de España, el Partido *Quebequés*³² y el Partido Nacionalista Escocés que después de numerosos altibajos desde su fundación en 1934, en 1999 se colocó como segunda fuerza política en Escocia tras el Partido Laborista. Resulta común a los tres ejemplos que durante el proceso de incursión en el ámbito internacional se ha buscado por una parte establecer “una afirmación de identidad local mediante la consolidación en el medio internacional de vínculos con grupos similares y [por otra] como una estrategia para la edificación del apoyo internacional dirigido hacia el gobierno central” [Hocking, B.L., 1993: p. 18] en forma de presión por parte de organizaciones y redes de apoyo y simpatía. En este sentido, para representar con

³² Sin embargo, hay que observar el decaimiento del movimiento separatista de Quebec. Muestra de ello, fue la derrota del Partido *Quebequés* por el Partido Liberal de Quebec, el 15 de abril de 2003, después de 9 años de gestión de los nacionalistas. En la asamblea nacional el Partido *Quebequés* pasó de tener 67 a 45 representantes, mientras que los liberales pasaron de 50 a 76 curules.

mayor claridad la naturaleza de la acción de la paradiplomacia, nos valdremos de la figura 9³³.



Fuente: Soldatos, Panayotis (1990): "An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors", en Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Clarendon Press-Oxford University Press, Oxford, p. 38.

Para complementar este cuadro, es importante considerar que la acción de la paradiplomacia –sea coincidente, sustitutiva o contraria a los planteamientos del gobierno nacional- es por definición una segmentación de la política exterior,

³³ Tomada de: Soldatos, Panayotis (1990): "An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors", en Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Clarendon Press-Oxford University Press, Oxford, p. 38.

conducida por el aparato burocrático central. De tal forma que bajo esta óptica, mientras mayor sea el control por parte del gobierno nacional, la segmentación de su política exterior será más baja y viceversa. Así, como vimos en la figura 9, la actividad paradiplomática sustitutiva se establece sobre una base de conflicto –más o menos intenso- con el gobierno nacional y puede incrementar el grado de segmentación de forma radical hasta alcanzar de hecho la fragmentación o *balcanización* de la política exterior [Soldatos, P., 1990: pp. 38-40].

Con la diversidad de actores que interactúan en el escenario internacional es factible dilucidar que en términos prácticos no existen políticas exteriores sin fragmentar, pues resulta inevitable, aun sea por canales formales, mantener a agentes nacionales y subnacionales al margen de la formulación e instrumentación de la política exterior nacional o de la búsqueda de defensa de sus intereses en el medio internacional. Incluso, es posible considerar la intervención, sea mediante vínculos constitucionales o extra-constitucionales -según se pudo observar en la figura 4- de los ministerios y agencias nacionales como una segmentación de la política exterior al recaer su conducción en distintas instancias con objetivos diferentes. De cualquier forma, aunque tales ministerios y agencias mantengan actividades trans-gubernamentales en el exterior, su desempeño no representa en sí mismo una segmentación de importancia de la actividad exterior, pues mantienen una relación jerárquica con el gobierno nacional, central o federal; esto es, con la unidad administrativa habilitada para el desarrollo de las relaciones exteriores. Asimismo, en el caso de las agencias y ministerios de segundo y tercer nivel de gobierno –los niveles N-4 y N-6 en la representación piramidal de la figura 1-, es posible decir que dan lugar a la segmentación de la política exterior nacional en un sentido horizontal debido a que su acción suele ser a través de contrapartes del mismo nivel y que su intervención suele ser estratégica y no de representación territorial.

En el caso de los GNC, la segmentación de la política exterior nacional se lleva a cabo en un sentido vertical, pues los gobiernos subnacionales, en tanto entidades territoriales, pueden mantener actividades en el exterior paralelas e incluso sustitutivas a las del gobierno nacional, como mencionamos anteriormente. De esta forma es posible decir que la segmentación de actores y políticas es común

a todos los estados democráticos, en especial en el terreno de la política exterior [Duchacek, I.D., 1990: p. 30].

Por otra parte, los actores que participan del espacio de negociación internacional normalmente buscan establecer redes de asociación, a fin de lograr una representación más sólida y un mayor alcance de proyección política y económica. De esta forma, las entidades territoriales no centrales tienen diversas posibilidades de participación internacional que pueden orientarse hacia los hermanamientos de ciudades, eventos para el fomento comercial o turístico, contratación de préstamos o la presencia en foros internacionales. Resulta evidente que la formación de redes de asociación da como resultado un escenario muy complejo de los asuntos domésticos e internacionales, donde, como hemos señalado, los actores ejercen presión para obtener ventajas competitivas el uno sobre el otro y atraer el interés y los recursos de quienes diseñan y dan formas a las políticas nacionales e internacionales. Finalmente, lo que sí parece claro es que no es posible desprenderse totalmente de la acción de la política exterior nacional, ya que normalmente los demás estados soberanos reconocen como conducto diplomático prioritario a las instituciones y funcionarios de los otros gobiernos nacionales.

Finalmente, vale señalar que en el caso de los países miembros de la UE les resulta común en su percepción concebir a “la cooperación descentralizada como una manifestación más del conjunto de las relaciones internacionales de cada país. Sin embargo, hasta dónde puede llegar, cuáles son sus límites, y cuál su grado de subordinación a las directrices de los distintos ministerios y agencias oficiales resulta muy variada” [González Parada, J.R., (coord.), 1998: p. 38]. De esta forma, llegamos a un punto de gran relevancia para la comprensión del fenómeno de la CODD, como parte de las actividades en el exterior de los GNC y su desempeño en distintos escenarios y el ejercicio de una política multi-nivel o de espectro amplio.

4. Los GNC y la política multi-nivel

Como se ha visto, para establecer una concepción dinámica que sitúe la acción política en diferentes planos es preciso tomar en cuenta la gran complejidad de la diplomacia contemporánea y sus diversas arenas de acción. Se puede afirmar que actualmente gran parte del contenido de las relaciones diplomáticas mundiales son encausadas dentro de un marco complejo de estructuras políticas multi-nivel y procesos que incluyen a los planos de actividad política en el ámbito local, nacional e internacional. Además, estos niveles forman intersecciones unos con otros en distintas formas. Es posible afirmar que las relaciones no están dispuestas en ninguna forma predecible y se pueden desarrollar una variedad extensa de patrones de relación entre los niveles. Al seguir esta línea de razonamiento, encontramos que las realidades de la política multi-nivel exigen que quienes tomen las decisiones operen simultáneamente en distintos y múltiples planos, como ilustra el gráfico de la diplomacia de doble nivel (figura 5). De hecho, frecuentemente es necesario negociar con intereses locales para alcanzar objetivos internacionales [Hocking, B.L., 1993: p. 11].

A partir de aquí, se puede suponer que la plataforma de actividad política nacional ya no satisface de forma exclusiva las demandas y expectativas de una parte de los ciudadanos, pues gran cantidad de las decisiones que afectan a las personas comunes son tomadas en el plano internacional y local, y cada vez más escasamente en el ámbito nacional. Esta percepción se ha agudizado al grado de que hay autores que defienden que “hoy en día la unidad política relevante ya no es el estado nacional sino el sistema político mundial” [Luard, E., 1990: p. 17]. Y ello es así porque si los individuos, grupos o GNC no encuentran una representación y protección efectiva de sus intereses en la acción política del estado nacional, acabarán por influir sobre los centros de decisión localizados en el plano internacional.

En contraposición a esta idea, hay que reconocer que en buena medida los procesos e instituciones internacionales son percibidos como un marco simbólico para actuar internacionalmente y que en realidad no están distantes de los intereses que sirven a los estados nacionales más poderosos, no sólo en términos

económicos sino también militares. Sin llevar esta idea al extremo -la concepción realista, con el estado nacional como unidad exclusiva de análisis- hay que suponer que el medio internacional es una extensión del marco de actuación de la política exterior de los estados nacionales, en especial de los de mayor capacidad de imposición o poder estructural. Además, el alcance y el éxito de los procesos e instituciones internacionales dependen de la voluntad y capacidad de los estados nacionales para acatar las decisiones y acuerdos que se tomen en este plano. Bajo la perspectiva de la interrelación continua de la trama del tejido local, nacional e internacional es necesario admitir que “ninguno de los niveles de acción política puede ignorar a los otros” [Hocking, B.L., 1993: p. 10].

Un caso paradigmático de ello es el caso de la protección al medioambiente donde la participación, el debate y la confrontación de intereses entre distintos niveles de gobierno e instituciones públicas son absolutamente necesarios. De hecho, la solución a muchos de los problemas medioambientales incluye temas de gran sensibilidad dentro de la agenda local, nacional e internacional [Hocking, B.L., 1993: p. 149]. El problema es que no es fácil mantener una distinción clara entre las delimitaciones de un nivel y otro, pues trazar límites definitivos, donde no se imbriquen e interaccionen los planos, resulta en exceso simplista. De hecho, los principios de cooperación y colaboración entre las administraciones públicas de distintos niveles son acordes al “federalismo cooperativo que es la expresión con que se han designado a las modernas fórmulas federales y que significa que el ejercicio de las competencias por los diferentes centros de poder territorial se hace de forma coordinada como resultado o fruto de la lealtad que debe presidir las relaciones entre sujetos públicos” [López-Medel Báscones, J., 2003: P. 9].

En resumen, se puede decir que por una parte el plano internacional influye en la orientación del trazado de los objetivos de la política exterior de cualquier estado nacional, y a su vez, la política internacional es utilizada por los estados nacionales como un instrumento para alcanzar los objetivos construidos dentro del marco de negociación nacional y local (tablero 1 de la figura 5). Desde esta perspectiva, vemos como “las estructuras políticas internas, la naturaleza de la distribución del poder dentro del contexto nacional e incluso el carácter la cultura

política de las comunidades, resulta relevante para la construcción y mantenimiento del régimen internacional” [Hocking, B.L., 1993: pp. 10-11].

A la luz de esta idea, es posible observar que, por un lado, la expansión de la agenda política de los asuntos mundiales ha tenido como consecuencia la diversificación de los canales mediante los cuales los gobiernos nacionales atienden sus asuntos. Esta condición es verificable a partir de la notoria extensión de los contactos entre ministerios, departamentos y otras instancias administrativas centrales, normalmente abocadas a asuntos “internos” –como las carteras de trabajo, educación o interior. También destaca la integración de agendas de trabajo ministeriales multidisciplinarias que resultan innovadoras en muchos casos.

Para reforzar esta tendencia, nos encontramos con otros fenómenos que reflejan y ayudan a explicar la operación de las redes que enlazan los diferentes niveles de gobierno. Como ejemplo podemos tomar la expansión de la agenda de relaciones exteriores no sólo en asuntos exclusivos de la cartera de relaciones exteriores, sino también para el resto del cuerpo administrativo nacional y subnacional. Esta tendencia hacia la inclusión de actores e interrelaciones en el marco mundial supone la abolición de la tradicional distinción entre los conceptos de alta política y baja política introducida a mediados de la década de los años sesenta en un ensayo sobre la transformación del papel de los estados nacionales europeos después de la segunda guerra mundial [Hoffmann, S., 1966: pp. 862-915].

El uso de los conceptos alta política y baja política proviene de una clasificación –rígida y excesivamente “aséptica”- de las actividades de los estados nacionales y los niveles de ejercicio correspondiente. La primera se refiere a las actividades orientadas al exterior de tipo militar y diplomático, así como a la política de cooperación internacional para el desarrollo. Las de baja política se refieren a procesos vinculados a asuntos económicos, sociales y culturales que normalmente se ubican dentro de la esfera interior de actividad política de los estados nacionales. Para comprender el motivo de esta generalización extrema en los planos de acción del Estado es necesario considerar el contexto de la Guerra Fría, cuando el trinomio poder militar, diplomacia y cooperación constituían por sí mismos el corazón de la política exterior de cualquier nación, fueran de uno u otro polo. De hecho, se puede

decir que la patente compenetración entre el ámbito interno de los estados nacionales y el medio internacional ha contribuido a “eliminar, la clásica frontera entre política interna y política internacional, y con ello a la superación de la concepción estatocéntrica” [González Álvarez, F. y Cornago Prieto, N., 1993: p. 321].

De tal forma, se puede observar una expansión en el espectro de asociación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, mismos que frecuentemente interactúan más allá de los límites nacionales, con la vista en asuntos que se imbrican en diferentes planos, del local al internacional. Esta condición de asociación horizontal multi-nivel produce una compleja red de relaciones que incluye a los actores no centrales.

En términos económicos, la creciente abolición de la distinción entre los asuntos domésticos y exteriores de los estados nacionales puede ser explicada en parte por los efectos de las formas de globalización que ya mencionamos y la presencia decisiva de capitales y agentes transnacionales particularmente en el terreno comercial. Parece evidente que se ha difuminado de hecho la división de asuntos internos y externos del Estado y, a su vez, se han redefinido en un sentido particular las competencias y responsabilidades de los gobiernos subestatales.

Por una parte, la imbricación de las cuestiones del ámbito exterior y doméstico genera una dinámica muy compleja que cruza longitudinalmente de lo local a lo internacional. Para ilustrar el caso, se puede decir que los asuntos de gobierno que mantienen esta dimensión dual –local-internacional- fueron acuñados por B. Manning con el término “intermésticos”³⁴ [Manning, B., 1977: p. 309]. Por otra, la libre circulación de capitales y el importante alcance económico de las grandes corporaciones internacionales han limitado de hecho el control de los gobiernos nacionales sobre las economías domésticas. Para reforzar este fenómeno, los modernos sistemas de telecomunicaciones han favorecido “el predominio de una cultura global [localismo globalizado] que tiene su origen, básicamente, en los Estados Unidos [que ha] erosionado las culturas nacionales y el papel de los

³⁴ Este neologismo fue traducido del original en inglés “intermestic”. Hay que señalar que este término ha tenido poca aceptación en la literatura especializada por la propia vaguedad en su definición.

Estados como promotores y protectores de las mismas" [Keating, M., 2000: p. 11]. En este sentido, hay que señalar que las propias formas de globalización han transformado radicalmente el contexto en donde los estados nacionales operan, así como el discurso y el ejercicio político, dando lugar a que se produzca una mutación en las formas de autoridad política y de dominación.³⁵

Varias de estas presiones apuntan hacia la descentralización y la fragmentación de los estados nacionales para dar paso, como veremos más adelante, a nuevas formas de gobernanza y de legitimidad en el plano local e internacional. Vale señalar que aunque este proceso puede ser interpretado como parte de la "crisis de los estados nacionales" [Goldsborough, J.O., 1993: p. 95; Ohmae, K., 1993: p. 74] o la "perforación de la soberanía nacional" [Duchacek, I.D., 1990: pp. 1-33] se debe considerar que la creciente internacionalización de la economía y los nexos de interdependencia entre los estados nacionales más desarrollados han dado como resultado un doble efecto sobre las estructuras internas nacionales [Soldatos, P., 1990: p. 48] que se encuentran sujetas a la tensión que se genera entre la unificación y la segmentación de las políticas y actores en los distintos escenarios. Se puede decir que en estos últimos años se han generado nuevos equilibrios y flujos en distintos sentidos motivados por la creciente internacionalización de la economía, la cultura, la información disponible y los hábitos de comportamiento y consumo, como ya mencionamos. Tal proceso de internacionalización ha sido posible, entre otras cosas, "gracias al desarrollo y la difusión de los sistemas de comunicación que permiten una relación permanente y rápida con cualquier parte del territorio" [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 317].

De esta forma podemos mantener el presupuesto que las unidades nacionales ya no son capaces de proteger efectivamente los intereses de los componentes territoriales subnacionales de la influencia de diversos procesos económicos, políticos y culturales internacionales.

³⁵ En: Rosenau, James Nathan (1997): *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, col. Cambridge studies in international relations, núm. 53, Cambridge, pp. 61-64, mantiene una percepción semejante a la antes expuesta y denomina al fenómeno como "relocalización de la autoridad"

Además hay que reconocer que a su vez, este proceso de supuesta “infiltración” de la soberanía funciona en un doble sentido:

- a) De *adentro hacia fuera* sucede cuando las autoridades de los gobiernos subnacionales deciden proteger o promover sus intereses en el exterior del ámbito nacional e inician un proceso de interacción con diferentes agentes extranjeros, al margen de las acciones de la política exterior formal. En un sentido estricto, este proceso afecta el tradicional ejercicio de la soberanía del estado nacional. De esta forma, es posible considerarlo como trans-soberano [Duchacek, I.D., 1990: p. 14], pues se entretajan los asuntos considerados anteriormente como parte de la agenda de la baja política con otros de la esfera internacional. Es posible decir que ahora se incluyen “asuntos referidos a comercio y trabajo, medioambiente, derechos humanos, intercambio cultural e, incluso, la supervivencia [...] lo que alienta a los ciudadanos ordinarios, a través de los gobiernos más cercanos a ellos, a participar más significativamente en la formulación y el ejercicio de las políticas exteriores que tan profundamente afectan sus vidas” [Bilder, R.B., 1989: p. 831]. Así, nos encontramos que a pesar de la multiplicidad de actores que se relacionan en el medio internacional, los estados nacionales conservan la tendencia hacia la centralización de su política exterior, a fin de mantener un mayor control sobre su formulación y ejercicio, y sobre los actores que participan de ella. Esta fuerza centrípeta genera la respuesta inversa por parte de los componentes subnacionales que pretenden “proteger los intereses, las jurisdicciones y sus roles” [Soldatos, P., 1990: p. 48].
- b) De *afuera hacia adentro*, tiene lugar cuando los GNC se convierten en objetivo de intereses o presiones que encuentran su origen fuera de las fronteras nacionales y su aparición en el escenario subnacional puede lograrse por una vía institucional tradicional -por ejemplo el ministerio nacional responsable del desarrollo industrial o el fomento comercial- o bien por un canal alternativo a la política exterior nacional y a sus instituciones nacionales de contacto con agentes externos. En este

sentido, es importante observar el papel que desempeña la economía mundial y la trama de interdependencia compleja sobre la inducción a la actividad de las GNC para promover sus intereses en el exterior, en frecuentes ocasiones diferenciados de aquellos a los que da prioridad la política exterior nacional. Como hemos señalado anteriormente, bajo el régimen de la interdependencia compleja el estado no monopoliza los contactos entre actores [Keohane, R.O. y Nye, J.S.J., 1987: p. 731] y tiende a una alta movilidad de capital, a la integración de *joint ventures* y a la articulación de nuevos espacios económicos transfronterizos y supranacionales.

La influencia externa sobre esta extensa gama de temas interrelacionados que se ubican en distintos niveles de acción política ha contribuido a impulsar a los gobiernos subnacionales para que entraran en contacto, en un sentido u otro, con otros actores que convergen en el tablero de actividad internacional de las figuras 5 y 7. Estos pueden ser otros actores estatales de distintos niveles, instituciones y organismos internacionales o de otros estados nacionales, ONG, empresas, redes de organizaciones diversas, así como también agentes especializados en cooperación internacional para el desarrollo.

En resumen, bajo esta perspectiva es posible establecer fundamentalmente dos factores causales claves que han impulsado a los actores subnacionales a establecer por su cuenta relaciones en la esfera internacional:

- a) La naturaleza cambiante del entorno político, económico y social donde las políticas públicas son conducidas tanto en el interior de los estados nacionales como en el plano internacional.
- b) La capacidad creciente de una gama de intereses y grupos de presión para usar la arena política local como un medio para alcanzar objetivos en el nivel internacional y viceversa [Hocking, B.L., 1993: p. 12; Keating, M., 2000: p. 11].

En relación con el cambio del entorno político internacional, hay que señalar que el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de las comunicaciones en general

han contribuido enormemente a la modificación de las condiciones que prevalezcan en el medio internacional. Para resumir, el impacto de las nuevas tecnologías en la creación de una trama más amplia de relaciones entre actores en el medio internacional, cito a Borja y Castells: “el planeta es asimétricamente interdependiente y esa interdependencia se articula cotidianamente en tiempo real, a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, en un fenómeno históricamente nuevo que abre de hecho una nueva era de la historia de la humanidad: la era de la información” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 21]. Estos factores de transformación del escenario global –entre otros- han generado la oportunidad y la necesidad de los GNC para adoptar una perspectiva de acción internacional. Y ello sin perder de vista que los gobiernos centrales también se han ocupado de motivar la participación “controlada” de los GNC en áreas específicas - vinculadas naturalmente a sus competencias de gobierno- en las relaciones exteriores.

En este punto, es importante volver sobre el concepto de interdependencia compleja que destaca la sostenida disminución de la capacidad del estado nacional para actuar ante una multiplicidad de agentes internacionales como una entidad coherente, en la cual son representados los intereses colectivos y proyectados al exterior mediante un solo centro de autoridad.

En efecto, si bien la consolidación de los estados nacionales, así como el proceso de industrialización -entendido dentro de los términos antes expuestos de la historicidad-, son factores que históricamente han reforzado el proceso de centralización del poder político y económico en la mayoría de los países ahora desarrollados, este fenómeno está en declive en la medida en que se avanza hacia sociedades “informacionales”, que al igual que las sociedades agrícolas, tienden a una estructura política, económica y social de tipo descentralizado [Hocking, B.L., 1993: p. 13]. A la luz de este razonamiento podemos considerar que la descentralización de las funciones del estado central en favor de los GNC, es un proceso que necesariamente está relacionado con el debilitamiento y la tendencia hacia la crisis de la legitimidad de los estados nacionales en sus dimensiones socioculturales, políticas y económicas [Habermas, J., 1973: pp. 46-60]. A este respecto, resulta muy ilustrativa la reflexión de M. Castells sobre la naturaleza dual

de la relación entre la legitimidad y la descentralización, pues según este sociólogo los estados descentralizan algo de su poder a las instituciones políticas locales y regionales para superar esta crisis de legitimación. Este movimiento tiene como consecuencia dos tendencias convergentes. Por una parte, debido a la diferenciación territorial de las instituciones estatales, las identidades de las minorías regionales y nacionales encuentran su expresión más fácil en los ámbitos local y regional. En primer lugar, los gobiernos nacionales tienden a centralizar el poder político, a fin de mantener mayor control sobre "los desafíos estratégicos planteados por la globalización de la salud, la comunicación y el poder, dejando, por lo tanto, que los niveles inferiores de gobierno asuman la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana, para reconstruir la legitimidad mediante la descentralización. Sin embargo, una vez que tiene lugar esta descentralización de poder, los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y pueden participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global. Con lo que acaban entrando en competencia con sus propios estados matrices [...] esta tendencia aparece en todo el mundo en la década de los noventa" [Castells, M., 1998: pp. 300-301].

De esta forma, es posible decir que por una parte la economía internacional tiende a la creciente integración, mientras que por otra, el ámbito de acción social tiende a la dispersión y la individualización, o sea a la fragmentación. Para comprender mejor este fenómeno, vale la pena acercarse a los planteamientos de J. Rosenau a este respecto. Para explicar el concepto de lo que el autor llama "*cosmogonía de la fragmentación*"³⁶ parte del supuesto que la innovación tecnológica subyace de forma esencial en la dinámica de transformación mundial. En la figura 10³⁷ podemos observar como las fuerzas dinámicas básicamente fluyen a través de tres dimensiones interconectadas [Rosenau, J.N., 1997: pp. 25-52].

³⁶ Traducido del inglés de la expresión *Fragmentation worldview*.

³⁷ Tomado de Rosenau, James Nathan (1997): *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, col. Cambridge studies in international relations, núm. 53, Cambridge, p. 46.

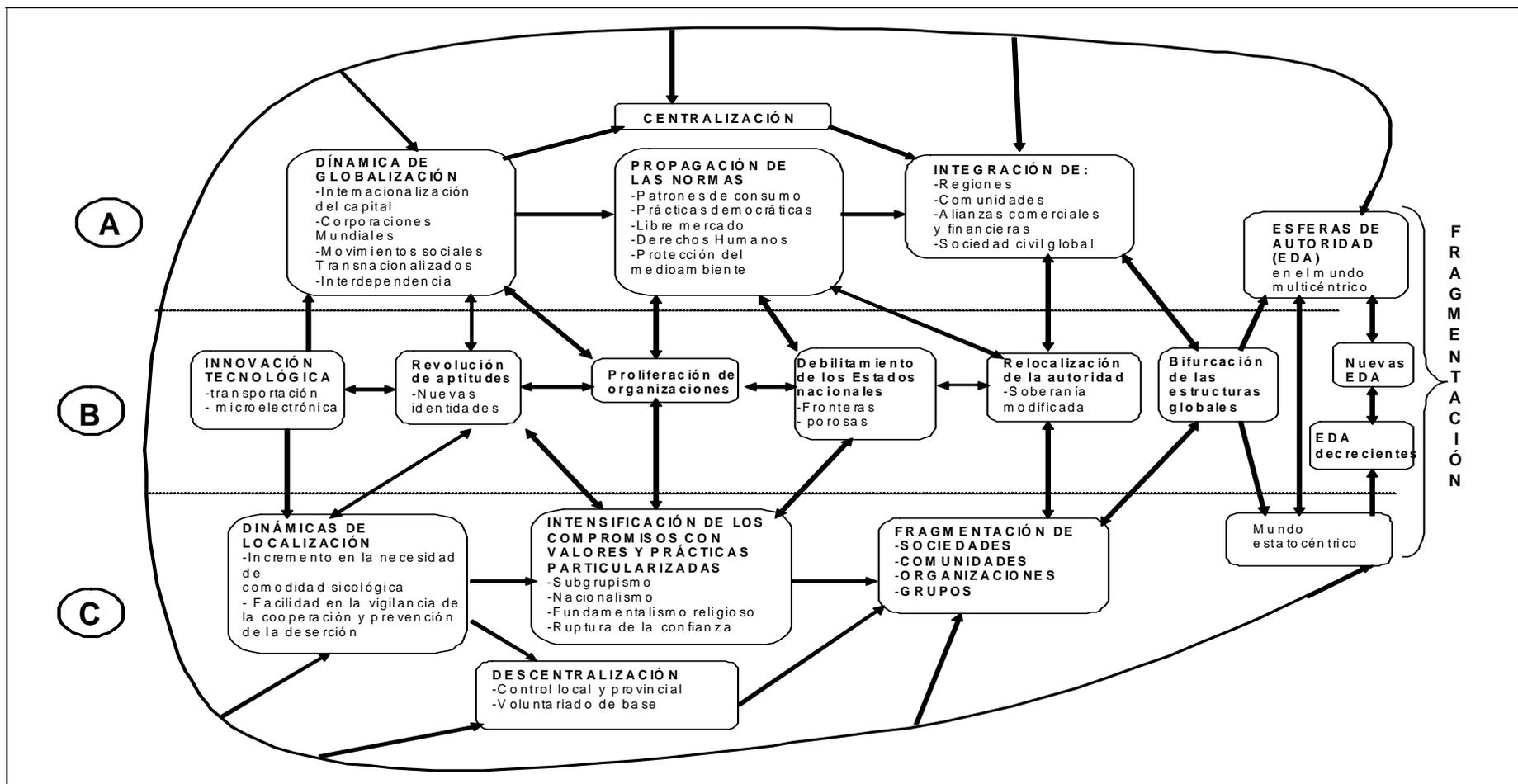
La primera (A) representa el flujo de la globalización o las dinámicas de centralización o el flujo de la globalización facilitado por la innovación tecnológica. Por su parte, en la porción inferior (C) se ilustra el flujo causal que se despliega cuando las tecnologías proporcionan dinamismo hacia los procesos de localización o descentralización. El flujo dinámico del centro (B) representa a las fuerzas que esencialmente son neutrales en el sentido que, dependiendo de determinantes situacionales, contribuyen y aumentan el caudal de cualquiera de los otros dos campos dinámicos. Es importante destacar que en el flujo de fuerzas intermedio (B) es donde el autor ubica el llamado modelo de la turbulencia [Rosenau, J.N., 1990: pp. 91-113] y las flechas de doble sentido que interconectan los subniveles A y C, a través de B, sugieren las consecuencias causales. La flecha que rodea a los tres campos es una indicación del proceso de retroalimentación o *feedback* que mantiene la fragmentación [Rosenau, J.N., 1997: p. 47].

Con este esquema se pretende poner en claro que ninguna de las tres fuerzas dinámicas puede fluir independiente de las otras dos y, además, que la interacción conjunta se distingue por su rapidez y simultaneidad ascendente. Esto significa que los procesos de localización y de globalización son fuerzas interactivas en las que “cada incremento de la globalización tiende a producir un incremento en la localización y viceversa” [Rosenau, J.N., 1994: p. 256]. En resumen, no sólo se puede hablar de un proceso de localización o globalización, sino que es necesario reconocer la sucesión continua de fuerzas y acontecimientos que alimentan y retroalimentan al mismo tiempo a ambas tendencias. De tal manera, es posible dar forma a la concepción del sistema internacional multicéntrico que propone este autor, pues ha dado lugar al surgimiento, en convivencia con las relaciones interestatales, de una compleja red de relaciones transnacionales que mantiene un sistema de coexistencia de tendencias simultáneas que presionan hacia la centralización y descentralización.

De igual manera, se puede decir que, al igual que en la teoría de las relaciones internacionales, la concepción estatocéntrica del sistema internacional de cooperación internacional se ha debilitado gradualmente como un fenómeno causal más de los procesos de globalización y localización; y en consecuencia por la por la incursión de nuevos actores en el escenario internacional, en especial no estatales y

GNC. De hecho, se puede decir que la fragmentación, en este sentido, “es claramente visible en un sistema internacional de cooperación al desarrollo, cada vez más plural, y en el que el Estado está perdiendo su centralidad” [Sanahuja Perales, J.A., 2001: p. 87].

Figura 10: La interacción de las dimensiones centrales desde la perspectiva de la fragmentación



Fuente: Rosenau, James Nathan (1997): *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, col. Cambridge studies in international relations, núm. 53, Cambridge, p. 46.

No obstante, como el mismo J. Rosenau reconoce, este esquema no debe ser entendido como una visión determinista basada en la causalidad de la tecnología, sino en un modelo explicativo que facilite la comprensión de procesos complejos a partir de la simplificación. Esta aproximación permite la identificación de las alternativas y elecciones mediante las cuales las personas responden a las nuevas tecnologías. Es decir, la tecnología no es determinista ya que “no conduce a la humanidad en una sola dirección” [Rosenau, J.N., 1997: p. 47].

En el extremo de este planteamiento, el determinismo funcional de corte liberal considera que se han formado fuerzas al margen del control de los estados nacionales que son capaces de modificar el comportamiento y futuro de los mercados globales y han mermado su capacidad para relacionarse y controlar el entorno internacional. Según K. Ohmae, defensor de esta corriente, hay cuatro variables –en contraposición al motor único del modelo de fragmentación de J. Rosenau- que han sido los impulsores del cambio en la correlación de fuerzas en el ámbito internacional. Estos son a) la inversión, b) la industria, (c) la tecnología de la información y las comunicaciones y (d) la capacidad de consumo individual [Ohmae, K., 1995: pp. 2-5].³⁸

- a) En primer lugar, bajo esta lógica hay que considerar que la estructura de la inversión a nivel mundial ha sufrido algunas transformaciones muy importantes. Para ilustrar cabe señalar como ejemplo, como en 1994 Japón mantenía aproximadamente 10 trillones de dólares en inversión colocados en el extranjero [Ohmae, K., 1995: p. 2] a pesar de haberse encontrado más de una vez al borde de la banca rota, los fondos de pensiones y los programas de los fondos de seguro de vida continuaron buscando las mejores oportunidades de mercado y la repatriación del capital sólo podía ser concebible a partir de la valoración de la oportunidad en términos de rendimiento. Esto significa, los criterios de protección a la economía nacional se han aminorado y la tendencia a la movilización

³⁸ El autor llama en inglés a estos factores las cuatro íes por "*investment*", "*industry*", "*information technology*" e "*individual consumers*".

rápida de capitales de inversión a lo largo de las fronteras nacionales es cada vez más ágil. De esta forma, la inversión está menos constreñida por factores geográficos y va hacia donde se presenten los mayores beneficios. No obstante la lógica de alta movilidad sin fronteras territoriales o ideológicas –como durante de la Guerra Fría-, resulta evidente la necesidad de que las autoridades territoriales promuevan el asentamiento de capital productivo o especulativo. Sin embargo, a la luz de este razonamiento es preferible y tienen mucho mayor éxito en la intermediación del sector público –y que sea el menor posible- las instituciones regionales o locales que las nacionales, que mantienen numerosos cuadros burocráticos y múltiples instancias que frecuentemente terminan por derivar los asuntos al plano local. Y ello aún cuando, el coste administrativo es superior al transitar hacia niveles de gobierno inferiores dentro de la jerarquía del estado nacional.

- b) En segundo lugar hay que señalar que la industria está mucho más orientada hacia el terreno global que hace un par de décadas. Anteriormente, las empresas solían cerrar tratos comerciales manteniendo sus intereses propios y además los de sus estados nacionales que con algunos incentivos premiaban esta supuesta lealtad a la "nación" y sus intereses. Ciertamente existieron razones ideológicas que en el contexto de la Guerra Fría tenían un gran peso en las decisiones estratégicas dentro del sector secundario o industrial tanto en un bloque como en el otro. A su vez, bajo el régimen capitalista las empresas que se instalaron en el extranjero ofrecieron a los países anfitriones recursos, empleo, capacitación, tecnología y en algunos casos participación en el negocio, a cambio de un acceso privilegiado a materias primas, mano de obra y mercado local, normalmente regulado por el gobierno central. Sin embargo, actualmente esta situación es completamente distinta. La forma de asociación comercial entre los estados nacionales y las empresas transnacionales o multinacionales ha cambiado enormemente al ser básicamente el capital privado el que está en juego principalmente y las grandes corporaciones difícilmente aceptan "razones de Estado" [Borja,

R., 1997: p. 811]³⁹ para modelar su comportamiento o su estructura. En cambio, se impone en la toma de decisiones la necesidad y el deseo de atender mercados atractivos, donde quiera que se encuentren, e inyectar recursos donde los rendimientos sean altos con el menor riesgo posible. Y ello no obstante que en los países más desarrollados es frecuente la concesión de subsidios a grupos sociales o sectores productivos como parte de la política económica del Estado. Como ejemplo de ello podemos citar las subvenciones de la Unión Europea a la agricultura y agroindustria o los precios preferenciales en insumos agroindustriales y combustibles en Estados Unidos. Las políticas de subsidio a la producción y a los insumos por parte de los gobiernos en los países menos desarrollados están cada vez más restringidas dado que, bajo una perspectiva liberal, esto tiende a interpretarse como una distorsión de las fuerzas de mercado y cualquier intervención del Estado se considera arbitraria y nociva. Según este enfoque la inversión está fluyendo con mayor intensidad hacia China e India porque los futuros de inversión son mejores en determinadas circunscripciones de carácter regional dentro de estos países [Ohmae, K., 1995: pp. 3-4] y no necesariamente porque los estados nacionales hayan estimulado la entrada de los capitales para la industrialización, como ocurría con anterioridad.

- c) El tercer factor a considerar es la tecnología de la información y las comunicaciones que han facilitado en gran parte el movimiento mundial de la inversión y la industria. Es por ello, que en el modelo propuesto por Rosenau lo considera el motor único del cambio. En este sentido, resulta evidente que esta condición de continua innovación ha dado pie a la transformación en la forma de operar tanto de la inversión como de las actividades productivas de los sectores de industria, comercio y servicios.

³⁹ Según R. Borja se pueden considerar esencialmente cuatro razones de Estado: la propia seguridad del estado, la estabilidad del gobierno, el interés económico y la conveniencia del gobernante. No obstante, hay que tener presente que considerar que en ocasiones estos factores se combinan en distintas proporciones, dando lugar a esquemas mucho más complejos.

Actualmente, para las grandes empresas es posible tener actividades en distintos lugares del mundo sin esforzarse en desarrollar un sistema completo de operación en cada país en el que goce de presencia. Por ejemplo, una corporación con sede en Londres puede controlar las actividades industriales de una red de factorías en el sudeste asiático; o bien, un grupo de ingenieros puede controlar desde Japón la actividad coordinada de un conjunto de embalses en alguna provincia rural de China, como de hecho ocurre. Esto es, para mantener simultáneamente actividades productivas en diferentes puntos del mundo, cada vez es menos necesaria la creación de oficinas de representación en cada país o región mundial o el traslado de técnicos y la capacitación masiva de la mano de obra. De hecho, basta con mantener una relativamente modesta –en comparación con los gastos que antes se erogaban para este propósito- red funcional para la gestión, operación y control de las actividades industriales y de servicios.

- d) Por último, un cuarto factor a considerar son los patrones de consumo individual que también se han modificado con la globalización como consecuencia natural de la apertura de los mercados nacionales a partir de los años setenta y ochenta. Ahora, los consumidores suelen dar preferencia a los productos a partir de criterios objetivos de calidad y precio, convirtiéndose su procedencia nacional en un juicio subjetivo de menor relevancia en el momento de la adquisición. No obstante, hay que tomar en cuenta que desde la perspectiva extrema del libre mercado defendida por K. Ohmae no se da atención debida a factores de peso relativos a la estructura política, jurídica y territorial de los países que en gran medida determinan la participación social, el desarrollo de niveles subnacionales de gobierno, indicadores de gobernanza, seguridad y, en definitiva, la calidad neta de las oportunidades de inversión y producción.

Si bien es verdad que la localización de la política exterior tiene en parte como origen la incapacidad de los gobiernos nacionales contemporáneos para atender la suma de demandas e intereses dentro del complejo sistema internacional, también

es cierto que ahora no es frecuente que problemáticas de gran complejidad sean resueltas por “planes maestros” ideados y ejecutados desde el centro en su totalidad. Los gobiernos centrales se han distanciado, a partir de la intermediación activa de los GNC, de algunos de los asuntos específicos de las comunidades que, de hecho, tienen mejores oportunidades de ser resueltos desde el ámbito local, al hacer a los afectados copartícipes de las soluciones.

En algunos países donde el gobierno nacional es ineficiente en la resolución de asuntos de las comunidades subnacionales se ha reafirmado el papel de los gobiernos provinciales o locales, no sólo como instituciones protectoras de valores culturales comunes o de los derechos humanos, sino cada vez más como agentes económicos dentro del mercado internacional, al negociar acuerdos comerciales y de inversión con subunidades de gobierno similares en otros países [Hocking, B.L., 1993: p. 14].

Para recapitular, se puede decir que es posible identificar claramente dos dimensiones dentro del proceso sinérgico global-local. Por una parte, la “internacionalización de los asuntos o actores locales o localismos globalizados” y por otra la de “localización de asuntos o actores internacionales o globalismos localizados”. En primer lugar, como ya se ha mencionado, en el plano subnacional frecuentemente existe la percepción que el gobierno nacional en su interacción dentro del sistema internacional no es capaz de satisfacer las demandas y expectativas -entradas o *inputs* de la figura 6- de los GNC. Ante la ineficacia en la representación particularizada de intereses de los entes territoriales subnacionales, la necesidad de ampliar la gestión exterior de los asuntos del plano subnacional se presenta por sí misma. Esto se refiere básicamente a la búsqueda de los GNC por atraer inversión internacional, ofertar bienes y servicios, fomentar la instalación de industria, manufactureras o ensambladoras, así como promoverse como destinos turísticos entre una amplia variedad de posibilidades.

Es posible afirmar que la participación de los GNC en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, sea como cooperante o beneficiario, es otra forma de proyectar los intereses y las expectativas específicas de una determinada entidad territorial subnacional hacia el plano internacional y viceversa.

La naturaleza de esta forma de ejercicio de paradiplomacia (ver figura 8) suele ser armónica con la política exterior nacional y puede estar coordinada o no por el estado central y sus instituciones. También es frecuente que la cooperación para el desarrollo, en tanto componente de la paradiplomacia, sea de orden sustitutivo a la política del gobierno central cuando ésta no contempla determinados asuntos que no significan un rompimiento sino una continuación de los intereses domésticos a partir de una base no centralizada de la política exterior. Asimismo, la actividad en el exterior disruptiva, de fragmentación o protodiplomacia, en ocasiones se puede valer de la cooperación para el desarrollo para alcanzar el reconocimiento por parte de otros actores internacionales como entidad territorial claramente diferenciada del contexto nacional y atender los intereses comunes con la contraparte, ya sea como emisor o receptor de ayuda. En este sentido, destaca el caso de la cooperación transfronteriza del País Vasco y los municipios que integran el Consejo Regional de Aquitania en el sur de Francia.⁴⁰

El segundo factor causal clave que ha llevado a los actores subnacionales a la búsqueda de relaciones en la esfera internacional es la capacidad creciente de los intereses y grupos de presión para sacar provecho de la arena política local como un medio para alcanzar objetivos en el nivel internacional y así recíprocamente. Dentro del potencial con que cuentan los intereses y grupos de presión se encuentra el hecho que los GNC frecuentemente mantienen atribuciones sobre las ordenanzas de zonificación urbana e industrial, ciertos estímulos fiscales para la inversión, así como el desarrollo de los medios de comunicación [Hobbs, H.H., 1994: p. 3]. La relación que mantienen estas esferas de autoridad con las GNC muchas veces va más allá del nexo electoral de coyuntura y están identificadas con proyectos de desarrollo desde lo local. En el pasado, el hecho que “el control económico estuviera en manos locales se asociaba con el proteccionismo, hoy en día va de la mano con la estrategia de insertar la economía regional en los mercados globales sin que esto suponga quedar completamente dominados por ellos” [Keating, M., 2000: p. 15]. Se

⁴⁰ Sobre el tema, se recomienda: Castro (de), Borja Antón , José Luis y Latamendia, Francisco: (1994) *La cooperación transfronteriza Euzkadi-Aquitania: aspectos económicos, políticos y de relaciones internacionales*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao.

puede decir que los actores locales advierten que sus estructuras y recursos se fortalecen y legitiman por agregación a las estructuras políticas establecidas en el plano nacional e internacional. Esto es, forman parte de un marco de relaciones políticas multi-direccionales muy variado y complejo que opera desde el plano local hasta el internacional.

En relación con el vínculo elector-gobierno local, la cartera de asuntos locales suele ubicarse en su totalidad en el ámbito interior. Esto permite a los partidos políticos establecer una oferta que se identifique como tangible, dado que los asuntos relacionados con el exterior normalmente tienden a soslayarse en las plataformas electorales por su escaso o nulo alcance para enfrentar o modificar las condiciones de vulnerabilidad del colectivo. Por otra parte, también contribuye el hecho que los gobiernos en general no tienen mucho interés en desvelar públicamente su relativa impotencia frente a la penetración de fuerzas externas, particularmente económicas. Esto, especialmente si las cuotas de poder estructural del país son bajas dentro del sistema internacional, pues en tal caso hay que reconocer que se puede hacer poco frente a asuntos tan importantes como los programas de ajuste estructural, el comercio internacional o el movimiento de los capitales transnacionales. Por consiguiente, no debería sorprendernos que el diálogo entre gobernantes y gobernados tenga lugar la mayor parte de las veces dentro de los confines de la política interior, la cual es muy permeable al exterior. A la luz de este razonamiento, es posible pensar que son "las razones de dentro" las que inspiran frecuentemente las soluciones de los problemas de fuera". A este respecto, hay que reconocer que en el caso de cualquier régimen político – especialmente con instituciones y prácticas democráticas- la formulación y ejercicio de la política exterior es un tema complejo y como hemos visto no se puede restringir a la valoración de "manifestaciones internacionales", sino que debe incluir el estudio de las estructuras y tendencias de la vida política interna –con una perspectiva multi-nivel- que constituye, en cierta forma, "la cara oculta" de la política exterior" [Merle, M., 1978: p. 382].

Para finalizar, desde mi punto de vista al menos se pueden identificar seis formas de promover y defender los intereses de los GNC en el exterior:

- a) El establecimiento de oficinas permanentes en las capitales de países o regiones donde existan intereses comunes de migración, comercio, industria y servicios, entre otros. Los propósitos a los que sirven las oficinas, son: a) la estimulación de la inversión y el comercio en ambos sentidos con actividades promocionales y de negociaciones de primera mano con las autoridades gubernamentales y agentes privados (tablero 2 de la figura 5) y; b) el incremento del peso específico de las demandas de los GNC en la formulación de la política exterior nacional (tablero 1 de la figura 5). Esto, debido a que el gobierno central en su tendencia hacia la racionalización de las demandas y expectativas –figura 8- impulsará bajo esta misma lógica la integración de los logros de la paradiplomacia a la política exterior nacional. Básicamente se puede decir que “al mantener misiones permanentes en el extranjero los gobiernos no centrales claramente están afirmando sus competencias y roles internacionales” [Duchacek, I.D., 1990: p. 14], además de la posibilidad de influir en la dinámica de formulación de la política exterior nacional. Sin embargo, el costo derivado de las representaciones permanentes suele ser elevado, por lo que también frecuentemente los GNC opten por estancias temporales o de coyuntura.
- b) La asignación de misiones *ex profeso* de corto plazo para la identificación de oportunidades y/o negociación específica de asuntos en representación de los GNC ante gobiernos de distintos niveles en el extranjero.
- c) El impulso y habilitación de mecanismos de cooperación para el desarrollo desde el plano subnacional (hermanamientos, participación en redes y fondos, impulso a ONGD locales, intercambios, etc.).
- d) La realización de ferias y exposiciones internacionales para promover el comercio, la industria y la inversión, además de abrir oportunidades de asociación empresarial e intercambio de *know-how*.
- e) La participación en diferentes tipos de foros y organizaciones internacionales.
- f) La promoción de visitas de mandatarios, técnicos y funcionarios de los distintos niveles de gobierno subnacionales, a fin de constituir equipos mixtos de trabajo.

De esta forma, encontramos que los gobiernos nacionales y no centrales cada vez se enfrentan, cada uno por su parte y en conjunto, a un entorno político internacional más complejo, en el cual las políticas formuladas dentro de sus fronteras, con base en problemas e intereses del ámbito nacional, regional y local, van adquiriendo un valor complementario hasta lograr la edificación de una política exterior más participativa, completa y, por tanto, potente. Indudablemente en la medida en que se multiplican los contactos con el exterior se compensa de forma correlativa la presión del exterior sobre los agentes en acción. Esto es, mientras mayor sea la actividad y la presencia de la política exterior formal nacional y *paradiplomática*, mayor será la sensibilidad hacia los acontecimientos que se producen en el exterior del entorno nacional. De esta forma, la concesión de facilidades para el desarrollo de una política exterior desde lo local puede permitir al estado nacional generar distintos frentes para dividir los efectos de la presión de intereses exteriores, adecuarse a la modificación de las condiciones en el medio internacional y, de esta manera, reducir su vulnerabilidad y fortalecer su nivel de historicidad.

En este sentido, como ocurre con los gobiernos centrales de China, India y Japón, es posible identificar una clara tendencia hacia el establecimiento de relaciones –especialmente económicas- con el exterior desde el plano subnacional [Hocking, B.L., 1993: p. 15]. En ocasiones, la cercanía entre los gobiernos no centrales y la empresa privada, el reconocimiento de un interés de desarrollo territorial común y la consiguiente búsqueda de inserción en la economía global ha dado como resultado una estrategia neocorporativista [Keating, M., 2000: p. 15] como ha ocurrido en Flandes, Cataluña y Quebec, entre otros.

De esta forma, no obstante la importancia de las estructuras multi-nivel de gobierno, hay que reconocer que la “creciente capacidad de los individuos para actuar internacionalmente” debe tomarse en cuenta para valorar la dinámica de las fuerzas que conducen a la internacionalización de lo local [Alger, C.F., 1988: pp. 321-340; Hocking, B.L., 1993: pp. 16-17; Rosenau, J.N., 1990: pp. 125-126]. De esta forma, podemos llevar la comprensión del fenómeno de la *internacionalización* a la unidad humana básica: el individuo. Y a la inversa: es notable el efecto de la

descentralización sobre el posicionamiento del individuo y su participación en los asuntos internacionales.

En definitiva, la presión ejercida por individuos -como empresarios con intereses particulares o inversionistas a título individual, por ejemplo- sobre los gobiernos centrales refuerza la demanda de fortalecimiento del nivel local, la desconcentración de poder hacia los planos subnacionales. Esta influencia se distingue de las otras formas de presión al gobierno central por carecer frecuentemente de liderazgo o representación colectiva. Tal fenómeno forma parte de lo que se puede llamar “asunto público sin liderazgo” [Rosenau, J.N., 1990: p. 125]⁴¹, y se caracteriza porque las lecturas sobre las posiciones e intereses ciudadanos se realizan con base en la valoración de la opinión pública o por medio de los resultados de encuestas.

Parece evidente que esta fuerza puede modificar el contenido y el carácter de determinadas políticas públicas, aún sin mantener actores que mediaten la relación ciudadano-estado central. No obstante, no se debe hacer invariablemente una asociación directa entre el aumento de la conciencia del individuo sobre los asuntos globales y su deseo por actuar en el plano internacional. Así como tampoco es posible soslayar que los individuos son movidos por intereses muy distintos con capacidades de acción e influencia radicalmente diferentes.

A manera de conclusión de este apartado, parece adecuado tomar una reflexión de J. Rosenau que cuestiona la idea muy extendida de que el orden global y su dinámica son fenómenos que ocurren esencialmente en el plano macro. El autor sugiere el reconocimiento del papel de los actores en el espacio micro y su relación con el sistema global, al que considera un espacio donde impera la gobernanza sin gobierno. Es decir, su propuesta sugiere, entre otras cosas, la reconsideración de la dimensión y el efecto de las acciones del ciudadano en el nivel macro. Así las cosas, cabe preguntarse por una parte, hasta qué punto es “posible que haya transformaciones profundas en la naturaleza de la gobernanza mundial sin que existan alteraciones en la orientación de los ciudadanos” y, por otra, “hasta

⁴¹ En inglés: "leaderless publics".

dónde podemos decir que tal orden global y sus transformaciones son consecuencia de la dinámica del nivel micro” [Rosenau, J.N., 1993: p. 28].

Estas dos interrogantes exploran las redes de relaciones posibles entre la emergencia de un nuevo orden global y el refuerzo de las orientaciones hacia la construcción y reconstrucción –tanto política como económica- del territorio en el ámbito local. Tal espacio de proximidad entre los ciudadanos y las instituciones es el escenario del nivel micro de acción del ciudadano que -sin transitar necesariamente por el nivel nacional- está en continua interacción con el sistema global y otros subsistemas.

Como vimos en el apartado dedicado a la teoría de sistemas y en coincidencia con J. Rosenau, resulta que este instrumento metodológico es de gran utilidad para delimitar el espacio macro y distinguirlo del micro [Easton, D., 1982: pp. 64-66; Singer, J.D., 1973: p. 17]. En efecto, el nivel micro está compuesto por individuos y grupos en contacto directo con los ciudadanos,⁴² mientras que las demás formas de asociación y de acción social han de ubicarse en el nivel macro [Rosenau, J.N., 1993: p. 272]. En este sentido, los gobiernos locales pueden jugar un papel sustancial para enlazar los intereses y expectativas con otras instancias o agentes que operan en el plano macro, de forma alternativa a los canales formales de la política exterior de los gobiernos nacionales.

A pesar de lo anterior, es conveniente no pasar por alto que en nuestros días las instituciones de gobierno de cualquier nivel han perdido terreno en la mediación entre el ciudadano y el entorno exterior. Por esta razón, es posible valorar algunos motivos por los que es posible presumir un incremento de la influencia de los ciudadanos en la integración del orden global emergente a partir de los nuevos movimientos sociales u organizaciones de base de acción espontáneas y no jerarquizadas [Rosenau, J.N., 1993: pp. 272-274]. Ello es así, al menos, por cinco causas diferentes:

- a) La erosión y dispersión del poder del estado nacional y del gobierno central, y el debilitamiento progresivo de otras formas de agregación social

⁴² “Face-to-face groups” en inglés.

como sindicatos o partidos políticos se ha correspondido con el paulatino fortalecimiento del papel del individuo tanto en el campo local como internacional. La gran velocidad de difusión de los sucesos mediante el uso de los medios masivos de comunicación –especialmente la radio y televisión-, el avance en el número de usuarios de ordenadores para asuntos laborales y personales, la migración, la extensión de la enseñanza básica, secundaria y universitaria, son elementos que han contribuido a la promoción del desarrollo de habilidades analíticas individuales. Así también, la llamada revolución informática ha hecho posible que tanto los ciudadanos comunes como los dirigentes en los países más desarrollados sean capaces de percibir con claridad la influencia de las acciones del nivel micro en el plano macro. A ello, contribuye sin duda el alcance de los medios de comunicación masivos que forman y modifican a gran velocidad la percepción pública y el consenso sobre determinados asuntos.

- b) Asimismo, destaca la incursión de nuevos agentes locales en la agenda global, en asuntos como la contaminación ambiental, narcotráfico, terrorismo e incluso por lo que se refiere a su participación en la propia orientación de las fuerzas del mercado. Aunque es posible considerar a estos factores como directamente vinculados al bienestar y la seguridad de los ciudadanos en su entorno más próximo, hay que reconocer distintas tendencias simultáneas –de globalización y localización o centralización y descentralización- que hacen que los asuntos transiten con mayor fluidez entre los niveles micro y macro.
- c) Por último, como veremos en otro capítulo, cabe apuntar que se ha modificado la capacidad del individuo para percibir su papel dentro de la dinámica de agregación dentro del nivel macro, hasta el punto de evidenciar que las estructuras organizativas permanentes y los liderazgos formalizados son prescindibles para la movilización o expresión social de un determinado colectivo. De modo tal que la comunicación espontánea no jerarquizada ha mostrado una gran capacidad de convocatoria en la

gestación de los movimientos sociales, como por ejemplo el ecologista, feminista o pacifista.

A lo anterior se añade que parece evidente que la forma de organización y manifestación social ha variado. Hoy en día, la agregación social tiende a ordenarse de forma horizontal, con lo que de manera conjunta con las jerarquizadas, dan como resultado una trama compleja de relaciones que tienen como base de asociación a los ciudadanos interrelacionados por sus intereses y expectativas sobre cuestiones que pueden considerarse a la vez como locales y globales. No obstante, esta percepción estereotipada cristaliza en la máxima usada por algunos grupos ecologistas: *Piensa globalmente y actúa localmente*. Puede decirse que, si bien los conflictos diseminados, causados por acciones micro, suceden ahora como antes, en la actualidad se desarrollan y transmiten con más rapidez, espontaneidad, proyección y durabilidad, con contenidos reivindicativos diferentes y el tipo de estructura organizativa que despliegan resulta ser también distinta. Como hemos dicho, el papel del individuo y su entramado de relaciones sociales en el ámbito local y global se ha modificado y sus puntos de conexión se han multiplicado.

Capítulo IV: Definición de actores y niveles de análisis dentro del proceso de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD).

1. El poder político y el territorio en el marco del ejercicio de las administraciones públicas no centrales

Para comenzar, es conveniente exponer algunos aspectos relacionados con el concepto del *espacio* mediatizado por las relaciones de poder que dan lugar a otro término: el *territorio*. Es posible decir que la interrelación entre el espacio y la vida social tiene como resultado el establecimiento de relaciones de poder que por definición generan un efecto de asimetría social. Así, en todo caso existen posiciones más o menos favorecidas dentro del espectro socioeconómico de cualquier colectivo. En este sentido, se puede decir que, bajo esta perspectiva cercana al modelo de los movimientos sociales en las teorías del desarrollo expuestas en el capítulo II, el conflicto entre clases sociales es el motor de la dinámica de movilidad dentro de una sociedad determinada. Bajo estos presupuestos, se puede argumentar que la institucionalización del subsiguiente conflicto sobreviene con la integración del Estado bajo la premisa de asumir la regulación y el control del territorio y la población. De tal forma, se hace necesaria la instauración de instituciones que regulen el intercambio social, delimiten y coadyuven en la resolución de las tensiones resultantes del enfrentamiento de los intereses y las expectativas de los diversos grupos, sectores y, como acabamos de señalar en el capítulo anterior, de determinados individuos.

Bajo esta óptica, no debe extrañarnos que el territorio sea en muchos aspectos un elemento constitutivo fundamental de la propia vida política, económica y social en términos generales, pues provee de un marco físico espacial para la interacción y el desarrollo de las fuerzas políticas y sociales. Así, como es lógico pensar, se puede considerar que en el territorio tiene lugar el asentamiento físico del sistema de autoridad del estado nacional, delimitado por las propias competencias que les son inherentes a los distintos niveles de gobierno.

A la luz de esta perspectiva, resulta conveniente partir de una base conceptual particular en relación al territorio y sus funciones. En este caso, desde la perspectiva de las ciencias sociales es posible afirmar que para darle sentido al concepto de territorio, se debe considerar al espacio físico como el escenario –que

interviene a partir de sus propias características- de las relaciones de poder de cualquier formación social, en por lo menos tres dimensiones [Claval, P., 1982: pp.19-25] incluidas naturalmente dentro de un contexto histórico y social determinado; éstas son:

- a) La *extensión física*, en un sentido orientado a los distintos modos de producción y estructura de la propiedad.
- b) La *distancia* que se traduce en obstáculo para el tránsito de bienes y personas. En este punto, como veremos más adelante, hay que reconocer que la innovación constante en el campo de las comunicaciones y el transporte ha acortado la relación espacio-tiempo, a partir de la sofisticación del medio técnico-científico.
- c) Como base para la *actividad simbólica* esto es, como representación de la configuración de grupos y fuerzas que afectan a una determinada formación social, así como las características específicas del territorio donde tienen lugar dichas manifestaciones.

Por su parte, J. Agnew considera que para la definición del territorio, al menos se deben tomar en cuenta la existencia de tres dimensiones que conviven y se entremezclan, éstas son: a) el escenario local, como el contexto donde se constituyen las relaciones sociales, tanto en el terreno informal como institucional; b) la localidad, que se considera el área geográfica que engloba los entornos para la interacción social, definida por los procesos políticos, sociales y económicos, y; c) la noción de pertenencia en un sentido territorial definido por la identidad colectiva [Agnew, J.A., 1987: p. 28].

Así las cosas, podemos decir que el Estado interviene en los procesos antes mencionados como una unidad política que está en términos territoriales bien definida, ya que el ejercicio de su autoridad y la fuente de su legitimidad están limitados físicamente por espacio en las tres dimensiones antes descritas. De esta manera, brevemente se pueden identificar al menos dos aspectos vinculados al contexto social que son inmanentes a la definición del territorio. Estos son, por una

parte la ciudadanía y sus derechos, que son acotados por el poder político territorial a base de ejercer el principio de control y dominación, y; por otro lado; el sistema de representación y de participación, que está generalmente organizado bajo un criterio de distribución territorial [Keating, M., 1998: p. 1]. De esta forma, se puede apreciar como la noción de territorio tiene influencia en la distribución del poder político entre actores de distintos los niveles de la administración pública.

Por otra parte, es posible apreciar que el territorio es un concepto íntimamente ligado a los procesos políticos y a los de construcción de la identidad colectiva e individual desde un punto de vista político, como un fenómeno con múltiples aristas. Por ello, podemos afirmar que la definición del territorio es la base conceptual primera para comprender la dinámica política y social, ya que su connotación conceptual está vinculada a la percepción y construcción de la identidad colectiva e individual. Así, resulta evidente que la concepción territorial, en tanto que está referida a un medio geográfico concreto, que además de ser escenario físico, influye sobre las actividades económicas y en las relaciones sociales y políticas de cualquier colectivo. Bajo esta lógica, tales relaciones y actividades de las sociedades deben incluirse en la singular definición del territorio –a partir de sus características particulares- dado que estas manifestaciones sociales se generan y se ejercen sobre y a partir del sentido de la identidad colectiva [Agnew, J.A., 1987: pp. 25-43]. No obstante, dentro de esta definición más bien amplia, debe de especificarse que el territorio es una vasta construcción política, económica y social, pues resulta vaga la referencia exclusiva a partir de sus simples peculiaridades físicas. Se puede decir que la forma, el uso y la articulación del espacio geográfico está en constante modificación. De hecho, el desarrollo económico sería inconcebible sin la propia transformación del territorio y sus funciones. Este continuo cambio se podría atribuir a un proceso causal y aleatorio, producto de la arbitrariedad de las actuaciones humanas y del medio o, por lo contrario, como “el resultado de unas intervenciones personales, sociales o naturales, en cada territorio concreto, intervenciones que respondan a unas decisiones o procesos que pueden interpretarse lógicamente y científicamente” [Sánchez, J.E., 1984: p. 5].

De esta manera, es posible mencionar algunas perspectivas capaces de definir y destacar ciertas cualidades del territorio para la construcción del concepto y distinguir los niveles de análisis potenciales. Esto es, por ejemplo, como entidad económica está constituido por patrones de intercambio y transacción entre una extensa gama de actores que interactúan bajo un determinado marco de normas y circunstancias dadas. A partir de esta aproximación es factible interpretar la articulación productiva del espacio y algunos de los fenómenos económicos consecuentes.

Por otra parte, el territorio como entidad social puede apreciarse a partir de la observación de los patrones de la actividad social de un determinado colectivo. Así, también debe advertirse la naturaleza de los distintos agentes sociales, así como las relaciones existentes entre ellos. En este punto, debe de subrayarse que en el caso del estudio de la cooperación internacional para el desarrollo deben tenerse en cuenta particularmente los patrones sociales de comportamiento solidarios, ya que éstos representan un pilar fundamental para esta actividad. De hecho, puede decirse que si bien es cierto que la solidaridad es una referencia esencial para la cooperación internacional para el desarrollo, ya que además de la mutua conveniencia, al menos en el corto plazo, fomenta las relaciones internacionales al poner en contacto a países con distinto nivel de desarrollo [Berzosa Alonso-Martínez, C., 1994: p. 13] y sensibiliza a los grupos e individuos de los colectivos que participen de esta actividad. En estos términos, la sensibilización y conciencia social con respecto de la diferencia entre los niveles de desarrollo representa el eje de lo que se puede llamar cooperación solidaria [Federación Española de Municipios y Provincias, F., 1993: p. 51]. Como es perceptible en lo cotidiano, la solidaridad internacional y sus recursos fluyen, en general de los países más desarrollados a los menos o hacia aquellos con necesidades puntuales de ayuda humanitaria.

De esta forma, debe decirse que la actividad de la cooperación internacional para el desarrollo encuentra en los niveles de gobierno subnacionales un medio adecuado para su ejercicio. Esto se puede suponer a partir de la hipótesis que los actores institucionales encuentran refuerzo en la base territorial [Keating, M., 1998: p. 7] y tiende a interactuar con las demandas y expectativas sociales que se generan

en el interior de los colectivos. De tal forma, los lazos de solidaridad –aún sean unilaterales- están en posibilidad de ser capitalizados y llevados a la práctica por los gobiernos no centrales (GNC).

En este punto parece recomendable la división del territorio a partir del establecimiento de seis criterios o niveles concebidos en términos de espacio con una connotación política y social: 1) global; 2) continental; 3) nacional; 4) regional; 5) local, urbano o municipal, y; 6) de las poblaciones con poca población, asociadas normalmente al ámbito rural [Keating, M., 1998: p. 8].

Ahora bien, en esta investigación, con el propósito de definir con mayor precisión el papel de los GNC dentro y fuera de su entorno político y administrativo, me parece conveniente tomar por un lado, como un ejemplo ilustrativo de la categoría conceptual local, metropolitana o municipal –inciso 5 de la clasificación anterior- a la ciudad local; esta categoría territorial será precisada más adelante en este mismo capítulo. No obstante, hay que adelantar que con fines de unidad metodológica, en este estudio se estima que la ciudad local puede ser considerada como la “célula mínima” de los GNC, desde la cual se pueden fomentar y ejecutar actividades solidarias encausadas hacia la cooperación internacional para el desarrollo. Esto es, como hemos señalado, las poblaciones rurales con pocos habitantes y recursos muy limitados mantienen obviamente menores posibilidades de instrumentar estrategias para practicar actividades de cooperación internacional para el desarrollo por sí mismas –sin la intermediación de comités ciudadanos, ONGD u otros niveles de gobierno. En consecuencia, se puede concluir por derivación lógica que entonces la concepción, el diseño y la puesta en marcha de una estrategia o política de desarrollo está normalmente fuera del alcance de poblaciones con escaso peso dentro del mapa demográfico, productivo o geoestratégico, entre otras consideraciones.

Por otra parte, a manera de contraste con el papel desempeñado por las ciudades locales, me referiré también en este estudio a las regiones, comunidades autónomas o estados federados –aquellas unidades territoriales consideradas como actores de segundo nivel de gobierno, esto es, N-3 en la figura 1 del capítulo III-

como los GNC con mayores posibilidades de llevar a cabo actividades de cooperación internacional para el desarrollo, sean como beneficiarios o donantes.

De este modo, podemos decir que las regiones y las ciudades medias, en tanto territorios con las dimensiones conceptuales ya señaladas, mantienen rivalidad con otros actores para obtener ventajas en la participación de los mercados globales y regionales. Bajo esta perspectiva, el nuevo orden mundial de economía de mercado ha surgido en el marco de la redefinición de los espacios nacionales afectados por la presencia tanto de unidades económicas supranacionales -como la Unión Europea (UE), MERCOSUR o el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) por ejemplo- como por el resurgimiento de "identidades culturales locales y nacionalistas que observan al territorio como la base sobre la que protegerlas y desarrollarlas" [Keating, M., 2000: p. 13]. Estos fenómenos son más perceptibles en países eminentemente multinacionales como Bélgica, Canadá, España, Gran Bretaña, Rumania o Rusia, como ejemplos. Así, es posible pensar que el debilitamiento de los estados nacionales ante las presiones globales ha remarcado las "fallas territoriales" en los estados con brotes nacionalistas favorables a la autonomía administrativa en el mejor de los casos, cuando no a la secesión territorial misma.

Aparentemente, estas formas de nacionalismo, más que buscar exclusivamente la integración de un Estado en el sentido clásico, están orientadas frecuentemente hacia la posibilidad de lograr, en tanto unidad territorial regional, un elevado índice de acción colectiva, tanto gubernamental como de la sociedad civil, para enfrentar de forma ventajosa las oportunidades dentro del mercado nacional y global. Bajo estas condiciones, el ejercicio de la paradiplomacia –y la cooperación internacional para el desarrollo como un elemento de las actividades internacionales de los GNC, como vimos en el capítulo anterior- tiene una naturaleza particular, pues la acción suele ser paralela a la del gobierno central. Asimismo, como veremos más adelante en el caso de la provincia canadiense de Québec por ejemplo, puede observarse que la alternancia entre las acciones armónicas y discordantes a las políticas emprendidas desde el plano central se da según el balance de las mejores oportunidades en el campo político y de desarrollo económico y social para los

grupos y sectores que mantienen influencia sobre las llamadas esferas de autoridad (ver figura 5 del capítulo III).

Por su parte, también existen formas de regionalismo menos politizadas que rigen en gran medida sus acciones mediante una lógica empresarial de oferta/demanda que trasciende el ámbito político y económico nacional, y procura su mejor inserción en el mercado nacional y global. Como parte de este proceso de internacionalización de los GNC, han surgido las ciudades medias o las regiones como actores internacionales, a partir de la coalición de agentes sociales y económicos que potencian el desarrollo con la finalidad de conducir la defensa de sus intereses –frecuentemente vinculados a los intereses particulares de sus respectivos territorios en relación con el gobierno central- dentro del mercado global y, al mismo tiempo, controlar los efectos socialmente desintegradores de ese mercado. Así, el territorio se ha convertido en un factor clave en la relación entre sociedad y mercado global, y también en la constitución de escenarios para el debate político y la creación de sistemas de acción colectiva. El regionalismo y el nacionalismo minoritario, a menudo asociados en el pasado con el proteccionismo, se relacionan ahora más bien con el libre comercio y, especialmente en Europa, con la integración continental como nuevo espacio dentro del cual proyectar sus programas sociales y económicos [Keating, M., 2000: p. 13].

Adicionalmente, cabe tomar en cuenta que, en particular desde el siglo XIX, los incipientes estados nacionales fomentaron el establecimiento de políticas comerciales y la imposición de aranceles aduaneros que complementaban las políticas económicas de ajuste para atender demandas y necesidades productivas de diversos sectores y grupos sociales. Posteriormente, en el siglo XX, hacia los años sesenta y setenta, con las llamadas políticas regionales redistributivas se alcanzó el punto más álgido de este tipo de transferencia de recursos en el que se establecían programas de gobierno, mediante los cuales en teoría las regiones en desarrollo o en declive eran compensadas según la estricta instrumentación de medidas para la planificación del mercado interno por parte del estado central. Hoy, sin embargo, el estado nacional ha dejado por mucho de ser el protagonista único

dentro del sector comercial y financiero mundial, en el cual participan diversos agentes que no están ligados de forma definitiva a ningún territorio nacional.

Así, al comparar la década de los noventa con los años cincuenta, durante el inicio de la era del Estado benefactor, resulta notable el gradual debilitamiento de la figura estatal central o federal en el control y gestión de la economía. Esto es, el papel proteccionista del Estado para alentar o inhibir fuerzas de mercado bajo la lógica de generar condiciones más beneficiosas para la propiedad y el capital nacional ha disminuido en términos generales. Otro signo inminente del deterioro en la capacidad de control sobre las fuerzas del mercado del modelo estatista se manifiesta en la reducción de la intervención que mantienen en general las unidades estatales en el comercio internacional.

No obstante, que en el marco de los países en desarrollo hay que poner en claro que la desregulación de la economía por parte del estado central ha contribuido a su propia descentralización administrativa, condición que como hemos señalado ha alentado el ejercicio de la paradiplomacia. En este sentido, hay que reconocer que en muchos casos los agentes económicos regionales y locales mantuvieron igualmente una cuota elevada de beneficios. Esto, debido a que el mercado nacional cautivo bajo el proteccionismo oficial permitió la expansión en la disposición de recursos –humanos y materiales- ociosos de la periferia rural, con una clara tendencia a la concentración urbana [Tacoli, C., 2000: pp. 29-42] y al fortalecimiento de ciudades intermedias y regiones con un cierto grado de desarrollo en relación con el resto del territorio en cuestión. Un estudio sugerente sobre la modificación de la trama institucional en Latinoamérica, particularmente en Nicaragua, concluye que “se ha iniciado una importante transformación en la malla político-administrativa; pero no se trata de un proceso acabado(...) la Ley de Municipios acaba con el ‘vacío’ institucional”. Se reconoce la introducción de “nuevos elementos conducentes a la ampliación de las cuotas de participación democrática”[Cairo, H., González Encinar, M. y Sanz, C., 1989].

Así, en muchos casos en detrimento de otras delimitaciones territoriales, hay ciudades o regiones que en las últimas décadas han prosperado en términos productivos y de desarrollo económico y social. En estos casos, los GNC se han

beneficiado de la supuesta expansión de la base local de la economía y el desarrollo. Sin embargo, aunque hay algo de cierto en esta presunción, no puede pasar inadvertida la injerencia de las “fuerzas de mercado globales”—entendido este proceso a partir de la concepción de J. Rosenau, esquematizada en la figura 10 del capítulo III- sobre las estructuras de la propiedad, la producción y el consumo. Por ejemplo, un caso representativo son las políticas aduaneras que están limitadas por las políticas globales, como es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial de Comercio (OMC); o bien, en otro orden pueden ser de carácter continental o subcontinental, como sucede con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) o, de una forma más acabada, la Unión Europea. No obstante, en este marco los gobiernos nacionales aún ponen más énfasis en la competitividad nacional y menos en el equilibrio regional, dejando que este vacío lo llenen los gobiernos subestatales [Keating, M., 2000: p. 14]. En consecuencia, se observa un declive en la función mediadora del estado nacional entre, por una parte, las regiones que en términos territoriales integran el espacio nacional y, por otra, el ámbito global. En este sentido, los GNC se encuentran más expuestos a los efectos del mercado global al haber dejado atrás el estado nacional su función de motor en la articulación productiva del territorio y su papel de intermediación y participación en la regulación de los procesos económicos entre las regiones y ciudades, y el medio internacional.

De esta forma, se puede afirmar que “la competitividad de las empresas en la nueva economía depende menos de las barreras arancelarias o de tratos de favor político que de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operen [...] pues bien, la producción y gestión del hábitat y de los equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica en la nueva economía informacional, son responsabilidad, fundamentalmente, de los gobiernos locales y regionales” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 15].

Entonces, según D. Harvey⁴³, si se considera la importancia del papel de los GNC y su política local en relación con el capital, hay que reconocer que el capital

⁴³ En Harvey, David (1985): *The urbanization of capital*, Blackwell, serie: Studies in the history and theory of capitalist urbanization, núm. 2, Oxford.

cuenta con tres estrategias políticas básicamente. En primer lugar, la competencia con otros capitalistas, lo que puede motivar una mayor inversión para alcanzar una producción más eficaz y un mayor beneficio. Segundo, el capital puede ser relocalizado total o parcialmente en otros sitios donde resulten más rentables las inversiones. Y por último, el capital puede formar una coalición con distintos intereses y actores para promover el crecimiento económico de las localidades. Así, resulta razonable suponer que en el marco de las políticas locales, en la medida en que se desarrollen las mejores condiciones para la inversión, aumentará en términos generales el valor de la localidad [Taylor, P.J., 1994: p. 299].

A partir de este razonamiento, resulta relevante identificar los diferentes motivos que pueden llevar a una región o ciudad a extender sus actividades fuera de los confines nacionales, al margen de los canales tradicionales construidos por la política exterior del estado central⁴⁴. Así, es posible reconocer al menos tres tipos de motivaciones generales para la incursión de las unidades territoriales subnacionales al escenario internacional mediante esferas de autoridad que transmiten los intereses del colectivo que confluyen en los GNC democráticamente electos: económicas, políticas y culturales. Desde mi punto de vista las motivaciones políticas y culturales mantienen un vínculo que en varios casos resulta complejo de definir de forma aislada, dada su frecuente manifestación correlativa.

Por su parte, los estímulos económicos suelen estar relacionados en primer lugar con la búsqueda de fuentes de inversión y transferencia de tecnología, así como de mercados para la oferta y/o demanda de sus bienes y servicios. Dentro de esta motivación, la actividad turística por ejemplo puede ser un factor que impulse la proyección de las regiones o las ciudades hacia el exterior. En cuanto a la captación de recursos económicos, se puede entender a la inversión extranjera directa (IED) como positiva en tanto que supone la generación de nuevos empleos y la habilitación o fortalecimiento de sectores productivos en el plano subnacional. En este sentido, las políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa frecuentemente están orientadas para contrarrestar los efectos de la dependencia con respecto de la IED con la creación de un tejido productivo con menor volatilidad

⁴⁴ La esquematización de este proceso se puede apreciar en la figura 5 del capítulo III.

en los capitales invertidos y con mayor permanencia de los beneficios en la demarcación territorial en cuestión.

Sin embargo, hay que reconocer que a lo largo de la década pasada resultó frecuente el impulso desde el estado central –como parte del proceso de descentralización- de políticas públicas de cobertura nacional que fomentaran las actividades comerciales de empresas –micro, pequeñas y medianas- en el exterior. De tal forma, partiendo de la premisa que las empresas buscan fomentar las condiciones favorables de productividad en el entorno territorial en el que mantienen sus actividades, la exportación resulta un medio muy atractivo para permitir un desarrollo económico sustentable, en general menos dependiente en términos de capitalización.

Así también, la transferencia de tecnología y la aplicación de conocimientos sobre los procesos productivos y de comercialización en el mercado global tienen una gran importancia para las empresas locales en la creación y mantenimiento de una red de enlace con el medio exterior. En cualquier caso, se revela como muy importante la atención a las condiciones en la relación existente entre los GNC y el sector empresarial local.

En este sentido, debe señalarse que la cooperación internacional para el desarrollo en general puede ofrecer algunas alternativas para la transferencia o adquisición de medios tecnológicos orientados a incrementar los niveles de bienestar social en determinado territorio. Así, resulta frecuente encontrar que los GNC busquen la promoción de las relaciones de colaboración entre empresas pequeñas y medianas en distintos puntos de la demarcación territorial que se trate para explotar las mismas complementariedades y sinergias que caracterizan a los distritos industriales de mayor éxito. De esta forma, el papel de los gobiernos no centrales debe hipotéticamente de obrar en favor de la mejora de las condiciones para alcanzar una competitividad más elevada en relación con el mercado nacional e internacional. De hecho debe señalarse que parte de la transferencia de tecnología y conocimiento hacia las regiones y ciudades medias se puede llevar a cabo mediante convenios y acciones de cooperación para el desarrollo por parte de agentes o redes locales de apoyo [Keating, M., 2000: p. 15]. En este sentido, se puede afirmar que la relación entre las empresas y el sistema internacional de cooperación para el

desarrollo se ha hecho explícita. Es decir las actividades empresariales han encontrado en la cooperación para el desarrollo un campo donde operar con fines lucrativos, reproducir el capital, fortalecer su presencia en el mercado y aumentar sus beneficios. Esto es, la cooperación para el desarrollo en sí misma no ofrece gran interés para los fines de las empresas. Sin embargo, hay fenómenos que pueden ser consecuencia de la actividad exitosa de la cooperación para el desarrollo como son la expansión de mercado, el incremento en los niveles de vida y por tanto el de consumo, la capacidad de contratación de créditos y el incremento en los niveles de competitividad, lo que resulta atractivo para los objetivos de las empresas. De tal forma, se puede pensar que “conforme la propia concepción de la cooperación se ha ido volviendo más amplia en términos de agentes intervinientes y a través, al mismo tiempo, de una nueva formulación conceptual de la cooperación para el desarrollo, que ha ido al encuentro de los intereses de la empresa” [Podestá Airaldi, B., 1994: p. 387].

Así, es posible afirmar que la cooperación internacional para el desarrollo –a partir de la asociación entre empresas y GNC, esto es sector público y privado- se perfila como un eficaz instrumento potencial para la generación de condiciones para la productividad y el desarrollo económico y social de determinado territorio. De hecho, “la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del refuerzo de la sociedad local y sus instituciones políticas. Lo global y local son complementarios, creadores de conjuntos de sinergia social y económica [...] la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global es el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión política” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 14]. En este estudio se destacará el último punto sobre los demás ámbitos, aunque hay que señalar que la cooperación internacional para el desarrollo mantiene actividades en los tres campos antes mencionados.

En relación a la productividad y la competitividad, puede señalarse que la edificación de un modelo propio, complementario a las políticas centrales, para el

desarrollo por parte de algún GNC y otros actores locales, frecuentemente está sustentada en la relación próxima entre gobierno o clase política local y las empresas privadas establecida en la demarcación. Aunque hay que reconocer que es frecuente que ambas categorías de actores formen una sola al confundirse e imbricarse en objetivos e intereses. La cuestión es que tanto las empresas como los GNC coinciden en el reconocimiento mutuo de un interés territorial común, susceptible de ser proyectado hacia el exterior para lograr su inserción dentro de los mercados globales, prescindiendo en muchos casos del estado central.

Así, podemos decir que “esta estrategia neo-corporativista queda reforzada por una identidad y cultura compartidas y un proyecto político destinado a garantizar una verdadera autonomía funcional para la región, asegurando el control local de todos los resortes políticos y económicos.” [Keating, M., 2000: p. 15].

Hoy en día, no es extraño que los actores gubernamentales subnacionales procuren en el plano global nuevas plataformas de participación en actividades comerciales o de cooperación para el desarrollo, suplementarias a las impulsadas por el estado central o por las actividades de cooperación de agentes no gubernamentales. De esta forma, los GNC asumen una cuota más elevada en la influencia sobre los actores en el espacio local y se perfilan con mayores posibilidades para ser promotores y gestores directos del desarrollo de la permeable esfera económica local. De hecho, tras el gradual debilitamiento del estado central y la relocalización del poder político en los gobiernos subnacionales es factible que, si los GNC son eficientes en la consecución de sus objetivos de aglutinamiento social, la identidad local se perciba como predominante sobre los rasgos nacionales de identidad colectiva [Brown, R., 1995: p. 64].

De esta forma, hay que mencionar que un ejemplo de la cercanía entre empresa y gobierno subnacional es la provincia y ciudad de Québec, donde la asociación entre los GNC y la empresa privada ha dado como resultado una especie de “nacionalismo de mercado”. Así, se puede decir que el posicionamiento de Québec en tanto ente territorial con un elevado grado de autonomía con respecto del gobierno nacional y con una red de nexos propios en el sistema internacional,

mantiene una ventaja importante en relación con los demás GNC canadienses al enfrentar el desafío de las distintas formas de globalización. En un caso como este, es posible potenciar el sector productivo a partir de la concertación social y responder mejor a las demandas sociales y al incremento del volumen de beneficio para los ciudadanos y el gobierno subnacional [Latouche, D., 1998: p. 31].

De esta forma, nos encontramos ante otro elemento que distingue la paradiplomacia de la diplomacia formal que es el elevado índice de participación directa de la sociedad civil y la empresa privada en su instrumentación. Como hemos visto, la provincia canadiense de Québec y otras ciudades de la demarcación mantienen una política exterior activa como parte de una estrategia de construcción nacional de la que forma parte el libre comercio. Sin embargo, la provincia de Ontario que no mantiene una posición nacionalista y a la vez ha mostrado reticencias a la hora de refrendar o contraer acuerdos de libre comercio, tiene una paradiplomacia más débil que la de la provincia de Québec. Es decir, Ontario se encuentra como región más en sincronía con la política exterior nacional canadiense que Québec [Dyment, D.K.M., 1993: pp. 154-155].

Aparentemente, la autonomía con respecto del poder central y la capacidad de un ejercicio comercial activo son factores que determinan en gran parte el alcance de la paradiplomacia de las regiones y las localidades. A éstos, se añade otro factor importante con el que se logra sacar mayor provecho a las actividades en el exterior desde el plano local, que es relativo a la integración política y constitucional del estado nacional al que pertenecen los GNC. Esto puede verse, por ejemplo, en el caso del Reino de Bélgica que es el más flexible en el espacio comunitario europeo, pues permite a las regiones y grupos lingüísticos -naciones minoritarias de Bruselas-capital, Flandes y Valonia- plena libertad en el ejercicio de sus relaciones exteriores, con la única salvedad de no firmar acuerdos y tratados con naciones con las que el reino no mantenga relaciones diplomáticas. En este punto parece conveniente establecer la diferencia entre los gobiernos intermedios y otras instancias públicas que desempeñan meramente actividades de administración de una delimitación territorial intermedia, o sea entre el espacio denominado local (municipios, áreas metropolitanas, provincias y demás) y el ámbito nacional. Estas entidades, a diferencia de los gobiernos no centrales, no mantienen funciones de

gobierno propiamente dicho. Esto es, su mandato se limita a la ejecución de determinadas encomiendas, sin un cuerpo de decisión autónomo y sin los mecanismos para establecer una normatividad que regulen el territorio en cuestión.

En resumen, considerando que las limitaciones para el ejercicio de relaciones internacionales desde la plataforma institucional de un GNC son claras, ya sea por su relativamente reciente aparición o bien por su carácter aún experimental, hay que reconocer que, según los intereses y expectativas que conserven los GNC sobre el entorno internacional, este nivel del ejercicio político y económico está siendo evaluado y puesto a prueba por diversas regiones y gobiernos locales de acuerdo a un suspicaz balance de coste/beneficio. Si bien es cierto que los resultados muchas veces son perceptibles en el mediano y largo plazo, por ejemplo la manutención de un cuerpo de representación permanente resulta poco rentable para un horizonte de tres a seis años de gobierno que corresponde a los GNC, según la estructura política de cada país. En cambio, pueden ofrecer un resultado más en el corto plazo planificando intervenciones puntuales sobre objetivos claros y el periodo de gestión bien definido. Cabe señalar que en base en la observación empírica se puede decir que esta es la estrategia que ha brindado mejores resultados a los GNC en cuanto a sus actividades en el exterior.

Por último, de vuelta a las motivaciones políticas o culturales, es posible señalar que presentan una gama muy variada de objetivos, alcance e intereses comunes. El origen parece recaer fundamentalmente en las reivindicaciones territoriales referidas al ejercicio político y administrativo frente al resto del entorno nacional o con respecto a otras naciones, en el caso de los estados multinacionales como Canadá, España, Bélgica y Gran Bretaña. En este punto, cabe mencionar que también las lenguas juegan obviamente un papel importante para el proceso de construcción de la identidad de los colectivos. A la luz del ejemplo de la provincia de Québec, encontramos que gran parte de la identidad que le distingue del resto del país anglófono es el uso oficial de la lengua francesa. Ello, le ha conducido a construir vínculos culturales y comerciales con otros países francófonos, con quienes los agentes económicos locales mantienen una relación preferencial. En este sentido, los nexos entre Francia y Québec son notables. Asimismo, esta relación permite observar con claridad la búsqueda de apoyo en la supuesta *nación*

madre para desarrollar un modelo social y político diferenciado y, en el caso de la soberanistas, para lograr el reconocimiento de un Québec independiente. Aquí se ha de señalar que de hecho tan es importante para Francia el asunto de la identidad lingüística que entre las carteras del gobierno nacional figura la Agencia de la Francofonía, que cuenta con importantes recursos para la consolidación de la influencia cultural, política y económica y la promoción de los intereses de Francia en los países francófonos. Otro ejemplo donde encontramos una identificación lingüística y cultural entre colectivos de diferentes territorios nacionales es el de la participación de la población inmigrante y de origen irlandés en Estados Unidos en el conflicto y mediación para la paz en Irlanda del Norte. Así como también hay que reconocer por ejemplo la influencia del voto extraterritorial de la comunidad gallega residente en Argentina o de canarios en Venezuela.

Como hemos visto, las motivaciones políticas que mantienen las regiones o ciudades medias para incursionar en el escenario internacional suelen estar relacionadas con aspiraciones de vindicación de naciones que buscan el reconocimiento y la legitimación como una construcción política y social alternativa al entorno nacional. No obstante, parece evidente que los intereses económicos suelen imbricarse con las motivaciones políticas.

No obstante, como se representa gráficamente en la figura 10 del capítulo anterior, actualmente la localización es una fuerza correlativa a la globalización. Es decir, ambas tendencias se brindan sentido recíprocamente. De tal manera, resulta conveniente agregar que la "globalización de la economía, la movilidad del capital y la tecnología del transporte y de las comunicaciones han eliminado muchos de los vínculos entre localización y producción." [Keating, M., 2000: p. 12]. Esto quiere decir que en las últimas décadas se ha dado mayor libertad a la producción en relación con la localización territorial, ya que las empresas dependen menos de la proximidad física en relación con las zonas de explotación de las materias primas o de las salidas marítimas o ferroviarias de las mismas. La expresión radicalizada de esta idea puede incluso conducir a concebir el "fin del territorio" [Badie, B., 1997]. Sin embargo, bajo mi punto de vista, esta noción llevada al extremo discrimina otros aspectos que componen una realidad mucho más compleja que exige la reinención del territorio como requisito funcional y como principio político del nuevo orden

global. Este entendido como base para la acción política, útil al Estado, a la sociedad organizada y a los individuos. Por esta razón, me parece claro que hay que insistir más en la transformación conceptual del territorio que en su desaparición como tal.

En términos funcionales, podemos decir que los efectos de la globalización se manifiestan con mayor intensidad en cuestiones económicas y, en menor grado, en las dimensiones políticas y culturales en que se reconoce el valor intrínseco del territorio; un ingrediente de la reestructuración económica dentro de un cambio de mayor alcance y profundidad producido por la propia globalización [Amin, A. y Thrift, N., "Living in the Global," 1994: pp. 2-5; Dunford, M. y Kafkalas, G., 1992: pp. 14-17]. Esto es, bajo mi punto de vista, el impacto de las fuerzas globales queda mediatizado por las características de los territorios en cuestión, mientras que la inserción con éxito de las entidades gubernamentales subnacionales en la economía global depende en gran medida de su capacidad para comprometerse con la cooperación social y producir bienes que son objeto de demanda. Es decir, la globalización, en sus cuatro formas -propuestas por B. De Sousa influye sustancialmente sobre la construcción de la identidad colectiva en el ámbito local y sobre las capacidades de desarrollo económico, político y social. No obstante, a su vez estas formas de globalización quedan parcialmente determinadas por la propia identidad colectiva y las potencialidades de desarrollo humano de un determinado colectivo [Amin, A. y Thrift, N., "Living in the Global," 1994: p. 2].

En este sentido, se puede decir que las sociedades en sus distintos criterios de aproximación territorial -local, regional, nacional e internacional- han sufrido transformaciones históricas estructurales que deben tomarse en cuenta. Como vimos en el capítulo anterior -figura 10- en el centro del proceso de transformación se encuentra la revolución tecnológica, basada en gran medida en el campo de las comunicaciones y la información. En este sentido, las distintas formas de la globalización, apoyadas sobre la infraestructura tecnológica, han modificado los patrones de producción, consumo, gestión y de una parte de las actividades humanas, especialmente notorias en el terreno de la economía y las comunicaciones. No obstante, no todas las actividades económicas o culturales se pueden considerar globales. De hecho, se puede afirmar que la inmensa mayoría de

las actividades económicas en relación con el número de personas que intervienen se dan en el ámbito local o regional [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 21]. Sin embargo, al dar seguimiento a este argumento, hay que reconocer que las actividades estratégicamente dominantes, en todos planos de aproximación territorial, se dan en el contexto de redes de intereses, decisiones e intercambios globales; esto a pesar del reducido número de personas y grupos que participan en la conformación de las diferentes fuerzas de la globalización.

En el marco de este proceso, ligado a la oferta entre territorios de servicios y de bienes de consumo, encontramos que la llamada “reterritorización” [Keating, M., 2000: p. 13] se lleva a cabo mediante el criterio de la ventaja competitiva más que comparativa. Esto quiere decir que los territorios no se comparan entre sí –como anteriormente- solamente se establecen algunas características de aprovechamiento en relación con las materias primas y factores directamente asociados a la producción. Además de estos criterios que, como he mencionado, mantienen cierta independencia sobre la localización, se considera que en la ventaja competitiva de un territorio sobre otro, debe atenerse a la capacidad de inserción dentro los flujos comerciales de los mercados de producción y consumo globales o continentales. Estos elementos son valorados especialmente a partir de acuerdos comerciales contraídos, marcos legales de inversión, comercio y tránsito de capitales, indicadores de seguridad y estabilidad política en la demarcación, entre otros. Bajo tal óptica -de corte liberal- se puede decir que esta aparente revaloración de la importancia del territorio ha estado asociada de forma paralela al proceso de globalización de la economía mundial [Amin, A. y Thrift, N., "Holding down the global," 1994: p. 257] y que la constante reformulación del concepto de territorialidad en un sentido espacial –con su carga política, económica y social- puede ser atribuido a la tensión entre lo local y lo global [Rose, G., 1995: p. 88].

De hecho, a partir de la compenetración y simultaneidad que existe entre ambos términos se ha llegado a hablar incluso de una fusión semántica para la creación del neologismo *glocalización*. [Robertson, R., 1995: pp. 28-32]. Desde mi punto de vista el concepto de “glocalización” parte de los mismos efectos y causas – pero de manera menos precisa- que las formas de producción de la globalización

expuestas en el capítulo anterior, sin aportar ningún elemento de estudio novedoso a su sentido o *praxis*.

2. Definición de actores en el ámbito subnacional

Después de haber abordado en los capítulos anteriores algunos de los elementos constitutivos de los conceptos de sistema internacional, política exterior y política internacional, parece relevante tratar determinados factores esenciales que influyen en los procesos de asociación y participación multi-nivel entre actores fincados en uno o varios campos de actividad, sean el global, nacional, regional y local.

Así, debido a la diversidad de actores que integran el conjunto de los gobiernos no centrales (GNC) y la naturaleza tan variada en las actividades en el exterior parece conveniente establecer un enfoque más concreto en torno a los niveles de gobierno –a manera de actores unitarios- que serán referidos a continuación. Para ello, se delimitará el campo de estudio mediante la clasificación de los diferentes tipos de actores gubernamentales subnacionales. Como se mencionó anteriormente los GNC que serán tomados como unidades de análisis son las regiones y las ciudades locales o medias; entendidas estas últimas como referente mínimo para llevar a cabo actividades de cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD). Por su parte, las regiones serán consideradas como la unidad no central con mayor capacidad –en relación al alcance político y económico de un estado nacional y su política exterior- para la realización de actividades de cooperación internacional para el desarrollo.

2.1. La ciudad local o media

Para establecer los parámetros conceptuales que mencionaré más adelante en este apartado, vale señalar que en esta sección se expondrán algunos elementos comunes a lo que se puede llamar una *ciudad local* [Santos, M., 1996: p. 79], *media* o *secundaria* [Tacoli, C., 2000: pp. 33-35]. Esta categoría de ciudades se distingue de las llamadas “seudo-ciudades” por su funcionalidad . Estas últimas, aunque mantengan una infraestructura de servicios urbanos determinada o un rango de población similar a las ciudades medias, obran como su antípoda en términos de funcionalidad. Básicamente, esto quiere decir que, en el marco de un régimen democrático, las ciudades “verdaderas”, medias o locales son gobernadas por autoridades elegidas democráticamente y, a su vez desempeñan funciones efectivas de gestión en el campo de la administración pública. Asimismo, las ciudades medias o secundarias generan su crecimiento a partir de la dinámica de interacción de su economía local y/o la intervención de ciertos factores externos que se mencionarán más adelante.

De hecho, es posible considerar a la ciudad media o local como “la dimensión mínima a partir de la cual las aglomeraciones dejan de servir a las necesidades inaplazables de la población, con verdadera ‘especialización del espacio’” [Santos, M., 1996: p. 75]. Por ello, en este estudio por ejemplo no se tomarán en cuenta para el análisis a las llamadas pseudo-ciudades. Esto debido a que, dada la naturaleza de dependencia de este tipo de ciudades hacia otras demarcaciones territoriales y su tendencia progresiva hacia la explotación de una sola función específica del territorio. Estas pueden ser ciudades avocadas a la extracción minera o petrolera, ciudades industriales, urbanizaciones adscritas a una administración territorial superior o “antiguos ámbitos de uso múltiple (residencial, comercial, oficinas,

multitud de pequeños equipamientos) que se tornan progresivamente unifuncionales” [López Lucio, R., 1993: p. 196].

Otra clase de concentración urbana que debe mencionarse son las *ciudades nacionales*, mismas que –como su nombre indica- mantienen una influencia elevada en el ámbito nacional en términos demográficos, productivos y de infraestructura. Asimismo, aunque en otro nivel, hay que considerar a las *capitales nacionales*, que al ser normalmente sede del gobierno central obviamente mantienen una gran influencia sobre el resto del territorio nacional.

Bajo esta misma lógica de delimitación, tampoco serán tomadas en cuenta las *ciudades mundiales* [Friedmann, J., "Where we stand: a decade of world city research," 1995: pp. 21-24; "The world city hypothesis," 1995: pp. 319-320; Knox, P., L., 1995: 7-12] o *ciudades globales* [Borja, J. y Castells, M., 2001: pp. 21-22; Plaza Cerezo, S., 2002: p. 32; Sassen, S., 1991: pp. 3-15] que son las grandes metrópolis que ejercen un liderazgo no sólo en torno a sus respectivas áreas de influencia natural, sino que se manifiestan en el plano global como centros privilegiados de la economía mundial. Sin duda, en un primer plano estarían Nueva York, Londres y Tokio, que actúan como nodos en la red multidimensional del comercio y las finanzas mundiales [Sassen, S., 1991: p. 4].

Es importante destacar que las ciudades globales y otras capitales nacionales o ciudades nacionales por lo general son regiones estado en sí mismas, dado el elevado grado de influencia y control que mantienen los agentes públicos y no gubernamentales sobre la economía y la política en el resto del territorio de la provincia, estado federado o comunidad autónoma. Es por ello que el papel desempeñado por estos tipos de ciudades dista abismalmente de las posibilidades que mantienen las ciudades locales de conformar un entramado de relaciones de competencia y cooperación en el ámbito global. No obstante, en términos generales “hoy puede hablarse del renacimiento de la ciudad [...] la ciudad hoy vuelve a ser un centro de atención política, intelectual, económica y cultural. Y una perspectiva privilegiada para analizar los problemas y las tendencias más importantes del mundo actual” [Borja, J., Castells, M., Dorado, R. y Quintana, I., 1990: p. 651].

Ahora bien, en contraparte vale la pena señalar que aunque varían mucho las estimaciones sobre en qué punto las concentraciones humanas son consideradas

rurales o urbana. De hecho, la diferencia entre los países sobre la propia definición de “urbano” y “rural” dificulta la homogenización de criterios cuantitativos y cualitativos para dicha distinción. No obstante en este caso, se considera que las ciudades pequeñas son la instancia última de las concentraciones urbanas. Así, que por debajo de los mil habitantes se estima es una concentración del ámbito rural. Asimismo, deben tomarse en cuenta factores cualitativos que se refieren al equipamiento y la infraestructura urbana. Estos pueden ser hospitales, escuelas, carreteras, cementerios, sedes religiosas, entre otras [Tacoli, C., 2000: p. 28]. De igual manera, por definición debe establecerse como condición que la población no mantenga a las actividades de campo, cacería o pesca artesanal como predominantes.

Como ya se mencionó, dentro de la gama de categorías de ciudades presentadas, este estudio concentrará en adelante la atención en las ciudades locales o medias que pueden ser entendidas como núcleos urbanos de categoría intermedia capaces de facilitar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, a pesar de que los costes por habitante puedan ser más elevados que en los centros urbanos de un nivel superior [Díaz Abraham, L., 2002: p. 164]. Para homogeneizar el criterio en la definición de las ciudades medias, el primer elemento es de carácter poblacional, “la mayoría de los Estados [de Europa] sitúan, entre tanto, la ciudad media entre 20 mil y 200 mil habitantes, a veces algo menos, a veces algo más [...] es preferible tomar en cuenta su peso demográfico en relación con la población de las regiones o áreas a las que pertenecen” [Laborde, P., 1987: p. 12].

Asimismo, a fin de delimitar con mayor claridad el tema de esta investigación hay que mencionar que las ciudades locales suelen ser de tamaño intermedio –una categoría conceptual que se localiza entre las grandes ciudades nacionales y aquellas poblaciones sin recursos suficientes, ni estructura orgánica o capacidad para emprender actividades en el exterior por cuenta propia, en particular de cooperación internacional para el desarrollo. En el caso de las ciudades pequeñas, su participación en actividades de cooperación para el desarrollo se debe

generalmente a la presencia de algún agente externo –sea de la sociedad civil o del sistema internacional de cooperación- que incentiva la realización de la acción conjunta sea ejercida de manera directa a través de ONGD o de fondos colectivos.

De esta forma, es conveniente enfatizar que la ciudad local es “un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 13]. De este punto, también se infiere una determinada capacidad para incidir en el ciclo de captación-proceso-negociación-solución de conflictos y demandas sociales en el interior de la delimitación administrativa territorial y la reproducción de intereses locales en otros ámbitos, sean de corte sectorial o territorial. Otra característica distintiva de la ciudad local es su capacidad de participación autogestiva en la dinámica de intercambio de mercancías y servicios con otras localidades en la integración de un mercado regional.

Así, es muy importante destacar que bajo la lógica de la descentralización del estado central hacia otros niveles de gobierno, esta clase de ciudades mantiene en muchos casos las posibilidades de potenciar su propio desarrollo con altos índices de participación por parte de sus pobladores y con un importante margen de legitimidad ganada en muchos casos, a la luz de procesos electorales democráticos. Para ello, la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo se presenta como un instrumento de gran utilidad para que se potencie el desarrollo colectivo mediante el establecimiento de asociaciones entre diversos actores de distintos niveles y naturaleza.

Finalmente, parece clara la escasa capacidad de proyección mundial que mantienen las ciudades locales en comparación con las metrópolis de primer orden y otras grandes ciudades como Frankfurt, Milán, París, Singapur, Toronto o Hong Kong, que son en sí mismas regiones estado conformadas por intereses específicos de agentes políticos, económicos y sociales con influencia definitiva sobre la economía y la política del resto del territorio regional, nacional y mundial. No obstante, a pesar de su modesta dimensión y participación en el sistema internacional, las ciudades locales merecen atención pues tienen posibilidades de integrar nuevas fórmulas de asociación y acción de forma complementaria o

sustitutiva a la política exterior de los estados nacionales. Como se ha mencionado antes, existen varios ejemplos de interacción local-global como el fomento a la actividad turística o la promoción de productos y servicios locales, o en lo que corresponde a esta investigación, la posibilidad de recurrir a fórmulas de asociación en el exterior con miras a la realización de actividades de cooperación internacional para el desarrollo dentro de un territorio determinado.

2.2. Las regiones

Como punto de partida de este apartado, hay que indicar que la definición del término *región* en este estudio se refiere a una entidad territorial subnacional con una base social, política y económica propia y que se localiza en un nivel intermedio entre el ámbito local –municipios, ciudades y comunidades rurales- y el plano nacional (ver figura 1 del capítulo III). Como es lógico, las regiones pueden ser definidas –al igual que las ciudades- en función de su espacio físico, a partir de la topografía, el clima y otras características de índole geográfica. Además, también se puede mantener en su definición una perspectiva económica que se concentre en patrones comunes de producción, de consumo y de interdependencia en general entre los agentes económicos y las fuerzas políticas y sociales en determinado territorio.

Asimismo, para alcanzar una definición más completa sobre esta entidad territorial hay que añadir la consideración de patrones de interacción social en la dimensión social como son la lengua, la religión, los patrones de comunicación y expresión social, y el sentido de la identidad experimentado por actores políticos y sociales. De igual forma, las regiones pueden ser identificadas como divisiones institucionales constituidas históricamente –o recientemente- por efecto de la acción política [Keating, M., 1998: p. 9].

Aquí parece conveniente aclarar que en el campo de las relaciones internacionales el término *región* tradicionalmente denomina a un sub-área del

sistema internacional, así como el sureste de Asia o el Oriente Medio. No obstante, para evitar confusión cuando estos espacios sean referidos, se les llamará *regiones mundiales*, dado que este concepto hace alusión a grandes extensiones continentales. Estos grandes bloques territoriales están integrados por un grupo de estados nacionales, mismos que a su vez frecuentemente mantienen un carácter multinacional hacia su interior. De hecho, una perspectiva en la que se plantee una asociación conceptual y real de una porción continental plantea en sí misma la continua revisión de la política exterior, aunque sólo sea a partir de posiciones comunes o encontradas con otros estados nacionales de una región mundial. Todo ello da lugar a una transformación en las relaciones que guardan tanto el gobierno nacional como las entidades territoriales subnacionales con el espacio supranacional, comunitario o internacional⁴⁵. En cuanto a la formación de bloques de asociación comercial y económica entre regiones mundiales en términos de potencial económico, se reconocen con claridad tres regiones mundiales: Europa, Norteamérica y el eje Asia-Pacífico [Hocking, B.L., 1997: p.91].

Bajo esta consideración, se debe indicar que desde un punto de vista económico, destacan al menos dos tipos fundamentales de regiones: a) las regiones estado y b) las regiones binacionales o multinacionales.

Las *regiones estado* que, a diferencia de las demás regiones suelen registrar una población de entre 5 y 20 millones de habitantes. Es posible establecer un rango tan preciso porque “la región estado debe ser lo suficientemente reducida como para que se compartan determinados intereses económicos y de consumo, pero ha de tener el tamaño adecuado para justificar la infraestructura –nexos de comunicación y transporte y servicios profesionales de calidad- necesaria para participar económicamente en la escala global” [Ohmae, K., 1993: p. 80] o nacional. De esta forma, como ya se ha mencionado, la competitividad en el mercado depende más de

⁴⁵ Un estudio muy sugerente sobre las nuevas formas de participación de los gobiernos subnacionales en el marco de la Unión Europea es: Aldecoa Luzarraga, Francisco (2000): "Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985/2005)", en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, pp. 79-94.

las condiciones de productividad bajo las que opera, que de las imposiciones arancelarias o los tratos de favor político como anteriormente sucedía [Borja, J. y Castells, M., 2001: pp. 14-15]. Asimismo, la tendencia a la integración de regiones dentro del ámbito nacional –que puede o no contener postulados ideológicos nacionalistas- está determinada en muchos casos por el afán de formar “coaliciones para el desarrollo con la finalidad de insertar sus respectivos territorios en el mercado global y, al mismo tiempo, de controlar los efectos socialmente desintegradores del propio mercado” [Keating, M., 2000: p. 13].

Como parte de su definición, se puede decir que las regiones estado suelen mantener importantes diferencias reflejadas en mayores niveles de consumo, ahorro, inversión y desarrollo que la media nacional. Asimismo, es frecuente que sus habitantes mantengan nexos culturales comunes que los distingan de las demás regiones nacionales o de países colindantes. Tales elementos de identidad pueden ser de base lingüística, étnica o religiosa, entre otros.

Finalmente, es importante señalar que la existencia de regiones muy activas en el plano exterior suele ser un indicador de un nivel elevado de descentralización al menos en términos económicos dentro de los estados unitarios o un flujo más o menos desahogado de las fuerzas constitucionales y extra-constitucionales en los sistemas de tipo federal (véase figura 4 del capítulo III). Estos es, en teoría la disparidad entre elementos territoriales constituyentes incentiva la adopción de políticas de compensación y equilibrio por parte de los gobiernos centrales para lograr un determinado tejido productivo tendente a la integración del territorio. De esta forma, parece claro que el gobierno central mantiene y modifica continuamente su relación con cada una de las unidades territoriales que integran el espacio nacional.

Como ejemplo de regiones estado económicamente exitosas es posible citar a las conocidas como los llamados cuatro motores de Europa que son: Cataluña en España, Rhone-Alpes en Francia, Baden-Württemberg en Alemania y Lombardía en Italia. En Asia Oriental puede mencionarse el caso de Kansai –cuya capital es Osaka- en Japón o Shenzhen en China y en áreas metropolitanas como Silicon Valley en EEUU, Ho Chi Minh en Vietnam o San Pablo en Brasil, entre otros núcleos

urbanos que comandan el desarrollo económico y social de extensas porciones del territorio.

Por otra parte, se pueden considerar algunas formas de asociación estratégica orientadas básicamente hacia la obtención de mayores ventajas competitivas en el mercado. Estas formaciones sociales son semejantes a las regiones estado, pero incluyen regiones específicas, geográficamente colindantes o de dos o más estados nacionales, por ello las denomino *regiones binacionales o multinacionales*. En la década de los noventa, estas formas de asociación proliferaron en Asia, a partir del paulatino desarrollo de la economía de mercado en la zona y a escala mundial. Vale señalar que varios países asiáticos han optado por convertir una demarcación regional particular en paraísos para la libre empresa que gozan de un elevado grado de autonomía e influencia económica sobre el resto del territorio nacional [Ohmae, K., 1993: p. 79; 1995: p. 2]. En esta categoría podemos encontrar regiones de diferentes países, fronterizas o no, que se han asociado en principio de forma permanente. Entre tales formas de complementariedad productiva es frecuente hallar casos de espacios económicos subnacionales que han encontrado una salida al exterior, sin una continua intervención o regulación por parte del gobierno central.

Esto es, bajo una lógica liberal de la economía, la participación del gobierno nacional es considerada como una interferencia con las fuerzas de mercado, mismas que son a la vez el origen catalizador de la asociación. Un ejemplo en Europa de lo referido es la región suiza de Regio Baseliensis, donde hay instaladas un número importante de empresas farmacéuticas y manufactureras con una tendencia natural -determinada por la orografía- para el intercambio comercial, de inversión y de mano de obra con la cuenca del Rin tanto Alemana –la entidad federal Baden-Württemberg- como francesa –Lorena y Alsacia. Esta relación estrecha entre las autoridades regionales resulta más interesante cuando recordamos que Suiza no es un país miembro de la Unión Europea (UE).

De hecho, es posible observar como los estados nacionales en Asia meridional y oriental han favorecido la creación de regiones económicas estratégicas, sin incorporar –desde el punto de vista productivo- al resto de su

territorio, ni en general -desde una perspectiva sectorial- a su economía doméstica dentro del proceso. Tal es el caso del “triángulo de crecimiento”⁴⁶ –compuesto por las regiones estado de Medan (República de Indonesia), Penang (Federación de Malasia) y Phuket (Reino de Tailandia) y con la clara influencia de Singapur- que se extiende a lo largo del estrecho marino de Malasia. Otro caso en esa región mundial es la incipiente creación del mercado regional transfronterizo del noroeste de la península de Indochina, donde participan la provincia china de Yunnan como eje y las regiones norte de Birmania, Laos y Vietnam. En el continente americano se puede mencionar el corredor industrial y de ensamblaje transfronterizo formado por Tijuana (México) y San Diego (EEUU).

Finalmente, cabe mencionar que el caso opuesto está representado por las ex repúblicas soviéticas donde las economías nacionales de la era socialista se volcaron de golpe y prácticamente en su totalidad –tanto en términos territoriales como por sectores de inversión y producción- hacia la participación en la economía mundial de libre mercado. No obstante, muy posiblemente por la inercia en la centralización del poder, la formación de nuevas élites económicas y políticas, y la tendencia hacia la fragmentación territorial de algunas de ellas –la ex-Yugoslavia o Chechenia como ejemplo- hacen que no se registre gran actividad en política exterior de las regiones de las ex-repúblicas soviéticas. Quizás, independientemente del Cáucaso, los casos más conspicuos en activismo político desde los GNC sean la península de Crimea en Ucrania, y las entidades federadas de Moscú y San Petersburgo en la Federación de Rusia.

De esta forma, después de dar un repaso a algunas de las diferentes formaciones sociales integradas en el territorio bajo distintas aproximaciones conceptuales, queda clara la necesidad de reducir y delimitar el objeto de estudio de esta investigación. Para lograr tal objetivo me parece relevante exponer las relaciones conceptuales que existen entre algunos factores determinantes para comprender el proceso de la CODD, en particular el territorio y las administraciones públicas locales y regionales.

⁴⁶ En inglés es conocido como “growth triangle”.

3. Definición de los niveles de análisis en el ejercicio de la CODD

En este apartado, puede plantearse como punto de partida la hipótesis que la “articulación del espacio es función del modelo de producción-gestión-apropiación del valor excedente propio de la formación social vigente en cada momento, a partir del espacio social previo -que a su vez comporta un espacio geofísico-genealógicamente considerado” [Sánchez, J.E., 1984: p. 11]. En otras palabras, el proceso de articulación productiva del espacio está considerado a partir de una serie de características propias y agregadas para llevar a cabo el ciclo de producción, apropiación y gestión del excedente que un determinado colectivo sea capaz de generar para reproducir su economía de base. No obstante, la validez de esta hipótesis, que bien opera para algunas ciudades o regiones de los países desarrollados, no parece atender de forma genérica a la misma lógica esencial en los países de la periferia [Díaz Abraham, L., 2002: p. 164]. Además, hay que reconocer que básicamente en el caso de los GNC que mantienen por definición una cuota de autonomía específica en relación con el resto del mapa geopolítico regional, el excedente en la producción no es necesariamente una variable autónoma, sino que también puede ser “el resultado de la acción de factores extrínsecos a las colectividades” [Santos, M., 1996: p. 76].

Estos factores externos son capaces de modificar sensiblemente el proceso productivo y los patrones de consumo de casi cualquier comunidad y generar condiciones favorables para la potenciación de las capacidades de desarrollo económico y social. De igual forma, estos factores pueden incidir tanto en el marco formal como informal de la participación social en la economía y en la política de un determinado colectivo, pues parece evidente que “en las actuales condiciones del mundo las necesidades se satisfacen con o sin la existencia de excedente” [Santos, M., 1996: p. 76].

Bajo esta perspectiva, se puede considerar genéricamente a la cooperación internacional para el desarrollo como un factor en parte externo al colectivo que

impulsa el desarrollo en distintos puntos geográficos y sectores económicos y sociales, bajo una determinada fórmula de asociación entre dos o más actores. En el caso particular de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (Codd) se fomenta la explotación de las potencialidades del colectivo en cuestión tanto por la ampliación de las habilidades técnicas y administrativas, así como productivas y de instalación de infraestructura y equipamiento urbano, especialmente. Asimismo, cabe mencionar que frecuentemente la Codd, que por definición es la actividad de cooperación internacional para el desarrollo desempeñada por gobiernos no centrales (GNC), contribuye al fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa territorial en el ámbito local tanto en colectivos receptores como en cooperantes, así como el desempeño en su relación con la sociedad civil. En términos políticos, se puede decir que un reto importante que enfrentan las ciudades y las regiones estado es “obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de ‘su’ Estado. El mundo actual exige un planteamiento ‘glocalizador’, una articulación de lo local-global” [Borja, J., 2000: p. 13]⁴⁷.

En este sentido, la Codd representa una forma de proyección de expectativas e intereses particulares –bajo un criterio que puede tener un trasfondo político, económico y/o social- que coinciden en una demarcación territorial determinada. Y aunque los objetivos y el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo desde los GNC no coincidan puntualmente con aquellos perseguidos explícitamente por la política exterior nacional, su papel tiende a ser sustitutivo al atender asuntos particulares de la delimitación territorial que representan en términos políticos. De tal forma, como se ilustró en la figura 9 del capítulo III, esta actividad puede resultar una prolongación natural de los intereses localizados de determinada entidad territorial subnacional en el exterior sin, a su vez, plantear conflictos con la propia formulación e implementación de la política exterior nacional. Sin embargo, hay que reconocer que este tipo de actividad de los GNC en

⁴⁷ Sobre este asunto también se puede consultar J. Borja y M. Castells (2001): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus-UNCHS (Hábitat), 6a. ed., col. Pensamiento, Madrid, pp. 317-325.

el exterior está condicionada con frecuencia por la interacción de numerosos actores gubernamentales de niveles de gobierno superiores según la figura 1 del capítulo anterior. De esta forma, como veremos más adelante, se puede decir que existe una muy amplia gama de actores y de mecanismos de asociación entre ellos.

Ahora, a manera de contexto para definir la naturaleza de la CODD, vale la pena mencionar que existen algunos factores que contribuyeron esencialmente a la rápida expansión del campo teórico y práctico en la década de los noventa de este enfoque dentro de la cooperación internacional para el desarrollo. Entre los fenómenos que coadyuvaron al avance de este proceso se pueden identificar los siguientes:

- a) Los procesos de descentralización administrativa y desconcentración de las funciones de los gobiernos nacionales y de las agencias centrales. Se puede decir que la reducción del aparato estatal es un fenómeno que común tanto para los países más desarrollados como para los menos.
- b) Asociado al último inciso, hay que señalar en el plano interior la tendencia hacia la reestructuración de la configuración de atributos y facultades legales de las administraciones públicas subnacionales, mismas que han fortalecido considerablemente su papel en materia de gestión del desarrollo local. Por su parte, en la dimensión exterior han influido notablemente las distintas formas de globalización de las economías nacionales, regionales y locales que en muchos países han abandonado en términos generales los modelos rígidos en el manejo y control de la economía interna. Es decir, en general se han multiplicado las relaciones comerciales y financieras entre agentes económicos, así como las oportunidades para los distintos niveles de gobierno para realizar actividades en el exterior. En este sentido, se puede decir que los cambios que se han sucedido en relación con esta nueva condición de interdependencia global, han promovido formas innovadoras e intensas de colaboración transnacional, así como movimientos sociales que se perfilan como voces del cambio [Rosenau, J.N., 1997: p. 153].
- c) La tendencia global hacia los procesos de integración de bloques económicos que rebasan las fronteras nacionales tradicionalmente establecidas. Se puede

afirmar que estos nuevos espacios económicos ofrecen nuevas posibilidades de inserción de los agentes locales en un marco comercial y de cooperación internacional para el desarrollo más amplio, diverso y complementario al espacio económico nacional.

- d) La profesionalización en general de las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo y, en algunos casos, mayores índices de participación de la sociedad civil en actividades solidarias. Otro factor que ha contribuido a nivel mundial en la especialización de esta actividad es la proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONG) durante las últimas dos décadas.
- e) El reconocimiento de las agencias donantes de nuevas fórmulas de asociación que fomentan “el binomio de competencia y cooperación” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 319] y el “empoderamiento” de los actores sociales emergentes y, a su vez, de los entes públicos que interactúan en el espacio municipal o regional.

De este modo, es conveniente señalar que en general las actividades más intensas de cooperación internacional para el desarrollo desde los GNC son llevadas a cabo por las regiones estado, ciudades nacionales, capitales y ciudades globales. Por ejemplo, en España la década de los noventa fue particularmente fructífera para el desempeño de la COOD practicada por las corporaciones locales. Es de destacarse que en este mismo país en el último quinquenio de la década pasada se duplicaron los fondos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo desde los GNC. En este aspecto ha sido relevante la participación de las grandes ciudades que son las primeras en incorporarse a las actividades de cooperación internacional para el desarrollo, además de tener una mayor capacidad de gasto. [Federación Española de Municipios y Provincias, F., 1999: p. 19]. No obstante, es posible encontrar numerosos casos de ciudades locales o medias -especialmente dentro del espacio comunitario europeo y en Norteamérica⁴⁸- que mantienen este

⁴⁸ En la República Mexicana por ejemplo, el censo de hermanamientos de la Dirección General de Delegaciones de la Cancillería da cuenta de casi 600 hermanamientos entre ciudades y entidades federales de este país con contrapartes en 65 diferentes países. Cabe mencionar que una

tipo de actividades de forma directa o indirecta, es decir, a través de mecanismos de intermediación.

De esta forma, se puede percibir que la proyección internacional de los GNC tiene “un claro reflejo institucional de la participación activa de los gobiernos urbanos y de los principales agentes de desarrollo en la vida internacional básicamente a través de tres mecanismos: la participación en asociaciones de ciudades, la inserción en redes y el desarrollo del *city marketing* y la presencia activa en eventos internacionales” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 320]. En ese mismo sentido, es posible observar que la CODD puede representar potencialmente un instrumento efectivo para la inserción de los GNC en el medio internacional.

Aparentemente, a la luz de esta misma propuesta teórica, la propia internacionalización de la vida política, económica, social y cultural ha conllevado a que se entremezclen los procesos de cooperación y competencia, puesto que la participación dentro del medio internacional demanda el mantenimiento de determinados estándares. Esta exigencia en la oferta y la demanda fomenta naturalmente la competencia entre agentes económicos. Se puede afirmar que esta perspectiva es impulsada por una concepción liberal en la que el objetivo último de la cooperación es la incorporación y optimización de habilidades para competir en el terreno productivo formal. Esta propuesta, que se corresponde con el modelo de la competitividad presentado en el segundo capítulo, se puede resumir en la máxima “se coopera para competir mejor”.

Si además consideramos que la reducción del aparato estatal obra a favor de un estado central modesto y descentralizado que ha desagregado competencias hacia los GNC y, por otra, hacia la sociedad civil organizada. Bajo esta óptica, la tendencia general de los GNC es hacia el incremento de su actividad dejando su papel como unidades administrativas gestoras del desarrollo local con una rectoría muy acotada en los procesos de desarrollo.

Para ilustrar esta concepción sobre la cooperación internacional para el desarrollo, inspirada básicamente en el planteamiento liberal de libre mercado –por

parte importante de los hermanamientos se dan, bajo la lógica geográfica y de cohesión regional a la luz del TLCN, con GNC de Estados Unidos y, en menor medida de Canadá.

cierto muy extendida entre los diferentes actores- vale la pena retomar las palabras de C. Cheysson⁴⁹, entonces funcionario de la Comisión Europea a este respecto: “la cooperación debe hacerse en el contexto de la libertad de los intercambios, de la apertura de mercados. Hay que planificar, pero bajo el marco de la economía de mercado, intercambiando las garantías contractuales de acceso al mercado más grande del mundo, el Mercado Común Europeo, por la seguridad de nuestras relaciones con los países beneficiarios de esta apertura [...] si nuestros socios [comerciales] venden más en nuestros mercados, ello afectará las condiciones de empleo, que nosotros restablecemos mediante el aumento de nuestras ventas en equipamiento y en bienes de consumo para satisfacer la sed de equipamiento y consumo de los países en vías de desarrollo” [Cheysson, C., 1979: p. 7-8].

Esto implica una visión particular del asunto, ya que se hace patente un juego de equilibrio en el que la cooperación se proporciona cuando el balance en competitividad es superior a las posibles pérdidas en ventajas comparativas existentes, “cuando se produce un cambio de escala de actuación que hace que la cooperación sea un instrumento para consolidarse en ese nivel” [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 319].

Bajo la perspectiva de la competitividad, dentro del campo de ejercicio de la CODD es posible percibir una tendencia clara hacia el fortalecimiento de los agentes vinculados al proceso de desarrollo local y la edificación de vínculos resistentes entre la ciudadanía y los GNC. Esta condición puede traducirse en una mejora de las condiciones de competencia y de cooperación entre los agentes económicos y sociales –sea en una demarcación urbana como en una región. No obstante, hay que reconocer que este es sólo un aspecto dentro de los procesos de cooperación internacional para el desarrollo que se corresponde con la racionalización de la paradiplomacia por parte del Estado (circuito 1, figura 8, del capítulo anterior).

De esta forma, el reconocimiento de los mecanismos de asociación entre los agentes no gubernamentales, organismos de financiamiento y autoridades locales es esencial para potenciar las actividades e iniciativas locales encaminadas al

⁴⁹ Este diplomático francés fue nombrado posteriormente Ministro del Exterior del gobierno socialista de 1981 a 1984.

desarrollo local y regional, dado que sólo a partir de la pluralidad de agentes y niveles vinculados es posible concebir la base del desarrollo, bajo la lógica de cooperación y competencia.

Igualmente, y como parte de la pluralidad mencionada, el campo de interacción en la cooperación internacional para el desarrollo en la modalidad oficial descentralizada no debe limitarse al desarrollo local, sino que debe remontar la dimensión de lo local hacia otras instituciones subestatales y hacia el estado central como parte del proceso de “relocalización de la autoridad del Estado” [Rosenau, J.N., 1997: pp. 153-173]. Esto supone que al mismo tiempo que los agentes asumen el proceso de desarrollo como propio, deben generar una red de vínculos institucionales que transiten por distintos niveles del espectro político, social y del aparato administrativo regional, nacional o internacional para construir un tejido de relaciones que aproxime, en la arena de lo local, a la sociedad civil organizada y al poder político institucionalizado.

Otro aspecto que se debe de privilegiar en el ejercicio de la cooperación para el desarrollo desde los GNC, es la promoción de mecanismos amplios de concertación social, planificación entre entidades de gobierno no centrales y agentes de desarrollo económico y social bajo el contexto territorial de lo local o regional. Sin embargo, matizando conforme a regiones, hay que reconocer que la descentralización –si no es acompañada de una política fiscal que otorgue atribuciones recaudatorias efectivas a los GNC- puede simplemente traducirse en la incapacidad del gobierno local o regional para asumir las nuevas funciones transferidas a partir del proceso de relocalización del ejercicio público en las entidades políticas no centrales.

Por ello, debido en gran parte al proceso de innovación tecnológica y al proceso de descentralización del estado central, a lo largo de la década de los noventa los GNC incrementaron en general sus posibilidades de mantener vínculos diversos con una gran cantidad de actores de distintos niveles. En este sentido, la CODD pretende en términos generales apoyar algunas iniciativas que promuevan el desarrollo y que estén basadas en la experiencia particular. Por ello, varios agentes vinculados con los procesos de desarrollo consideran que el nivel municipal representa “la célula básica”, ya que se trata del campo político y administrativo más

próximo a las demandas de la colectividad [Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 1999: p. 4].

No obstante y a fin de matizar, no se puede olvidar que la posición de fuerza de los municipios frente al poder central es radicalmente diferente en los distintos continentes y países. Así, como referencia, ya desde el inicio de los llamados programas de ajuste estructural –que promueven la reducción del déficit en el gasto público y la consiguiente reducción de los cuerpos administrativos de los gobiernos centrales- el informe del Banco Mundial de 1983 reportaba que los países desarrollados mantenían una media de empleo en el gobierno central del 9%, mientras que los países de la periferia concentraban el 23%. Sin embargo, en el plano de las administraciones locales se estimaba en el primer caso el 12%, mientras que en los menos desarrollados se establecía en el 4%. Estas cifras relativas a las estructuras político-administrativas muestran con claridad como las administraciones de los países desarrollados mantienen una tendencia temprana – en comparación con los países menos desarrollados- hacia la descentralización, debido en gran parte, a la madurez alcanzada por sus sistemas políticos [Moreno Jiménez, A. y Escolano Utrilla, S., 1992: p. 100].

Como vemos, comparativamente, en los países menos desarrollados el índice de crecimiento del empleo en los gobiernos locales es mayor al haber incrementado sustantivamente los cuadros administrativos en el plano subnacional. En este punto, vale la pena insistir en que por una parte los procesos de descentralización se dieron con anterioridad en los países desarrollados y que de por sí tenían en su mayoría, sistemas administrativos estatales más reducidos y eficientes que en los de los países menos desarrollados. Así debe señalarse que en los países menos desarrollados este proceso ha sido mucho más lento por las propias estructuras centralizadas en la distribución del poder político y la escasa autonomía y experiencia de los GNC, como se ilustra en las figuras siguientes.

Al alcanzar este punto, parece relevante destacar que para los propósitos de esta investigación es imprescindible puntualizar que la relación entre la cooperación y el desarrollo –a la luz de las teorías sociológicas del desarrollo expuestas en el

primer capítulo- puede bien ser expresada al delinear los niveles principales por los que atraviesan los procesos tanto de la cooperación como del desarrollo. Esto está referido a la posible comparación entre las diferentes fases que tienen lugar de forma paralela en los procesos de la cooperación y el desarrollo [Hellinger, S., Hellinger, D. y O'Regan, F.M., 1988: p. 33]. Asimismo, hay que subrayar la interrelación que por definición mantiene el proceso de la cooperación con el del desarrollo en un determinado marco de acción, sea territorial o sectorial.

Adicionalmente, hay que retomar el argumento que al dejar el estado central de ser el actor exclusivo en el impulso de los procesos de cooperación y desarrollo, la multiplicidad de protagonistas involucrados en el terreno conduce muchas veces a la generación de acuerdos o fórmulas de cooperación *sui generis*. Bajo esta óptica, podemos decir que en términos generales la retroalimentación de los procesos mencionados se da en especial en las siguientes fases:

- a) La identificación y la articulación de la respuesta –en términos organizacionales y financieros- a necesidades que en términos económicos, políticos y sociales se deben de satisfacer, así como la formulación de planes para dar solución a los objetivos planteados.
- b) La instrumentación o aplicación de las capacidades materiales y humanas para la ejecución de los proyectos o programas diseñados para afectar positivamente las necesidades identificadas en la fase anterior.
- c) El proceso de aprendizaje y de desarrollo de capacidades por parte de los participantes, a fin de fomentar la autogestión de los procesos paralelos de cooperación y de desarrollo. Asimismo, desde la perspectiva de la cooperación, esta fase orientada a la evaluación del impacto de la intervención y de los métodos dispuestos por los donantes para afectar el proceso de desarrollo mediante la cooperación entre agentes.

De esta forma, parece esencial considerar algunas características puntuales de la CODD. Como hemos visto con anterioridad, la construcción y el ejercicio de la política exterior se encuentran en buena medida bajo el control de la administración pública central -especialmente del Poder Ejecutivo, pues el Legislativo mantiene en

todo caso una representación territorial de las entidades subnacionales intermedias- y sus ministerios y agencias. Tan es así que frecuentemente se considera al ejercicio institucional de la política exterior como un componente básico de la soberanía de los estados nacionales [Liñán Noguerras, D.J., 2002: p. 603]. No obstante, como también señalamos con anterioridad, las actividades en el exterior de los GNC o paradiplomacia –la cual incluye entre sus actividades la cooperación internacional para el desarrollo- se gesta al margen de los conductos institucionales de la administración central (ver la figura 5 del capítulo III) sin que esto necesariamente signifique que entre en conflicto con los intereses y objetivos de la política exterior nacional (ver circuito 1 de la figura 8 en el mismo capítulo III).

De esta forma, hay que reconocer que la política exterior –como un conjunto general- ha tendido, en las últimas dos décadas al menos, a la fragmentación. Su formulación y ejercicio son compartidos por otros actores con intereses y objetivos distintos que pueden resultar de apoyo o sustitutivas a la política exterior nacional (ver figura 9 del capítulo antes mencionado). Si consideramos que por una parte, los gobiernos centrales han perdido la exclusividad en el establecimiento de las relaciones exteriores –en favor de los GNC, en este caso- a partir de la tendencia hacia la descentralización [Hocking, B.L., 1993: pp. 1-7]; y si por otro lado, se toma en cuenta que la interdependencia global en asuntos de economía, salud, emigración y otros igualmente críticos han reducido la autonomía de los gobiernos centrales en su toma de decisiones en torno a los objetivos y actividades en el exterior [Rosenau, J.N., 1997: p. 20]. A la luz de esta perspectiva, nos encontramos con un panorama muy dinámico que tiende a modificarse con rapidez.

Cabe decir, que frente a las tendencias simultáneas (ver la figura 10 del capítulo III) que presionan hacia la localización y, a la vez, hacia la globalización de la autoridad del Estado, en particular del gobierno central y, en consecuencia, se afectan la formulación y ejecución tradicional de la política exterior. La pluralidad de actores que intervienen en la consolidación de la política exterior en términos concretos, al llevar a cabo actividades en el exterior por su cuenta, ha redimensionado la hegemonía de los gobiernos centrales en este terreno. En términos generales, se puede decir que, como hemos visto, la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los componentes fundamentales del

“núcleo duro” de la política exterior de cualquier Estado, sea como donante o beneficiario. No obstante, como se ha reiterado a lo largo de esta investigación, el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo no es exclusivo del gobierno central, como actor privilegiado de las relaciones internacionales, sino que es compartido por una variedad considerable de actores que confluyen en estas actividades.

En este punto, se tomará como definición genérica de la cooperación internacional para el desarrollo como “el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p. 17].

Como podemos observar, la definición de este campo de acción internacional es muy amplia y abarca un gran número de actores e instrumentos para materializar las intervenciones de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, los actores y los instrumentos que participan de esta particular actividad pueden clasificarse de formas muy diversas, según los atributos que se quieran destacar. En el caso de este estudio, nos concentraremos en las actividades de cooperación internacional para el desarrollo que llevan a cabo las administraciones públicas subnacionales o GNC y se le ha llamado hasta ahora cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD). El uso de este término tiene como objetivo precisar con claridad nuestro campo de estudio dentro de las diferentes definiciones que hacen de la “cooperación descentralizada” un término vago, pues puede incluir o no a ONGD, movimientos de base, empresas, universidades o sindicatos, entre muchos otros actores ahora presentes en el escenario internacional. De ahí, que parece recomendable el uso del adjetivo “oficial”, pues de esta forma se clarifica con mayor precisión la naturaleza gubernamental de la actividad.

A partir de esta delimitación conceptual, podemos identificar a la CODD como un instrumento político que ha acompañado al proceso que entendemos como la relocalización de la autoridad del Estado [Rosenau, J.N., 1997: pp. 61-65], fenómeno mencionado en el primer capítulo. Además de esta función, naturalmente subyace el

propósito fundamental de la cooperación internacional que es fomentar los procesos de desarrollo económico y social de los países beneficiados, así como la promoción de valores democráticos y de solidaridad entre donantes y beneficiarios. No obstante, hay que reconocer que en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo el interés es mutuo por definición. Pues evidentemente, no hay que olvidar los beneficios de retorno que pueden ser tangibles, en forma de acuerdos comerciales, contratación de préstamos, influencia cultural u otras consideraciones que pueden derivar de intereses geoestratégicos del donante; así también, existen beneficios muchas veces intangibles por los ciudadanos como pueden ser los “bienes públicos” internacionales como pueden ser ejemplo la existencia de unas relaciones internacionales más estables en un entorno mundial más seguro, o bien, la protección global del medio ambiente, o bien, la difusión social de valores éticos al formar vínculos de solidaridad con otras sociedades.

Por otra parte, podemos decir que durante la década de los noventa se agudizó una marcada tendencia hacia la agregación de nuevos actores e instrumentos dentro del terreno de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Esta tendencia hacia la pluralidad en la participación de asuntos internacionales forma parte de un proceso mucho más complejo que ha afectado la distribución de poder y la propia estructura de la hegemonía política mundial y, también, al interior de los estados nacionales. Estas transformaciones, como señalamos en la figura 10 del capítulo anterior, se pueden considerar como “causa y efecto de la creciente interdependencia económica y tecnológica propiciada por la globalización; de las tendencias centrífugas y la redefinición de la autoridad, la soberanía y las identidades, que afectan a los tradicionales centros de poder; de la proliferación de actores internacionales; de la redistribución de la riqueza a escala mundial, entre los Estados, entre éstos y otros actores, y entre grupos sociales –en un proceso en el que, paradójicamente, las están cada vez más integradas pero se incrementa la desigualdad social-; y de otros procesos de cambio estructural que se ha ido manifestando en las últimas décadas” [Sanahuja Perales, J.A., 2001: p. 53].

Con respecto a este último punto, resulta relevante llevar a cabo una distinción entre sistemas de administración pública subnacional y las relaciones de poder desde una perspectiva de jerarquía entre los gobiernos centrales y los GNC,

en particular en las actividades de cooperación internacional para el desarrollo. De este modo, es posible establecer al menos tres estructuras prototípicas para puntualizar sus diferencias fundamentales en la estructura de la administración pública no central. Estas formas básicas de organización son: a) el sistema centralizado; b) mixto y c) descentralizado.

Los *sistemas centralizados* se caracterizan por una relación simple de jerarquía del gobierno central sobre las unidades territoriales subnacionales. La subordinación y dependencia, tanto presupuestaria como en el proceso de toma de decisiones, hacia la administración central es directa y muy elevada (ver figura 1). Los cuerpos de gobierno de los GNC, sean electos por vía democrática o nombrados, principalmente cumplen funciones de gestión administrativas, de forma tal que “los funcionarios locales están directamente subordinados al gobierno central y están obligados a actuar en coincidencia con ‘los más altos intereses del estado’” [Munteanu, I. y Popa, V., 2002: p. 32]. Un ejemplo claro de esta forma de organización son los llamados Nuevos Estados Independientes (NIE), antes parte de la URSS, en especial Bielorrusia, Tajikistán, Uzbekistán y Azerbaijón.

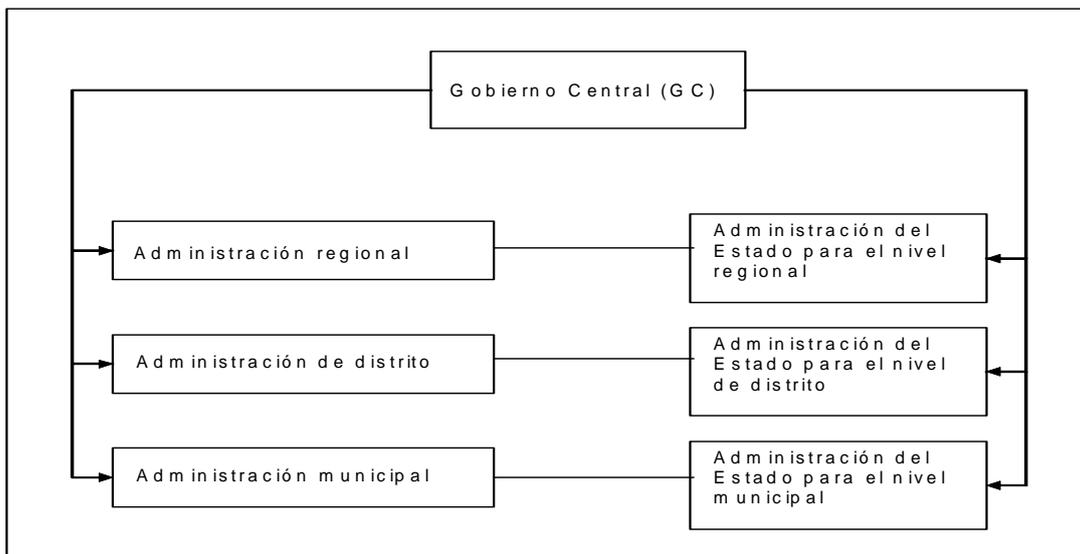
Así, también en África, es posible dar cuenta que el “modelo de administración centralizada ha hecho un daño enorme en cuanto a la emancipación de los municipios en África y su apretura hacia el exterior [...] han funcionado dependiendo de las concesiones financieras estatales y de los impuestos locales” [Matala Kabangu, T., 1995: p. 111]. En estos casos, es posible considerar a las autoridades públicas subnacionales como órganos de poder del estado central, al servicio de sus intereses y objetivos. Por su parte, cabe señalar que aunque en el espacio comunitario europeo no existe un caso semejante de centralización en la estructura y organización de la administración pública local, este ejemplo resulta ilustrativo para representar los diferentes tipos de relación entre el centro y los GNC.

Finalmente, hay que destacar que aunque es posible llevar a cabo actividades de cooperación internacional para el desarrollo, tanto como cooperante como beneficiario, éstas suelen materializarse como producto de una iniciativa del gobierno central, mientras que la administración pública subnacional puede o no participar de las actividades de cooperación para el desarrollo desde la esfera de su

competencia. Asimismo, en caso de alguna intervención seguramente ésta es supervisada por los mecanismos *ad hoc* establecidos por el gobierno central.

Por su parte el *sistema mixto* ilustra el caso de Estados que han modificado la relación entre el gobierno central y las administraciones públicas subnacionales mediante cambios constitucionales o normativos. En este caso, la transferencia de nuevas competencias del centro al ámbito subnacional se realiza directamente al nivel local, lo que puede obrar para compensar las atribuciones que ya de por sí gozaran los gobiernos regionales, autonómicos o estatales, o bien para delegar – mas no descentralizar- competencias específicas para ser desarrolladas por los gobiernos locales o municipales, como se ilustra en la figura 2.

Figura 1: Sistemas centralizados de Administraciones Públicas Subnacionales

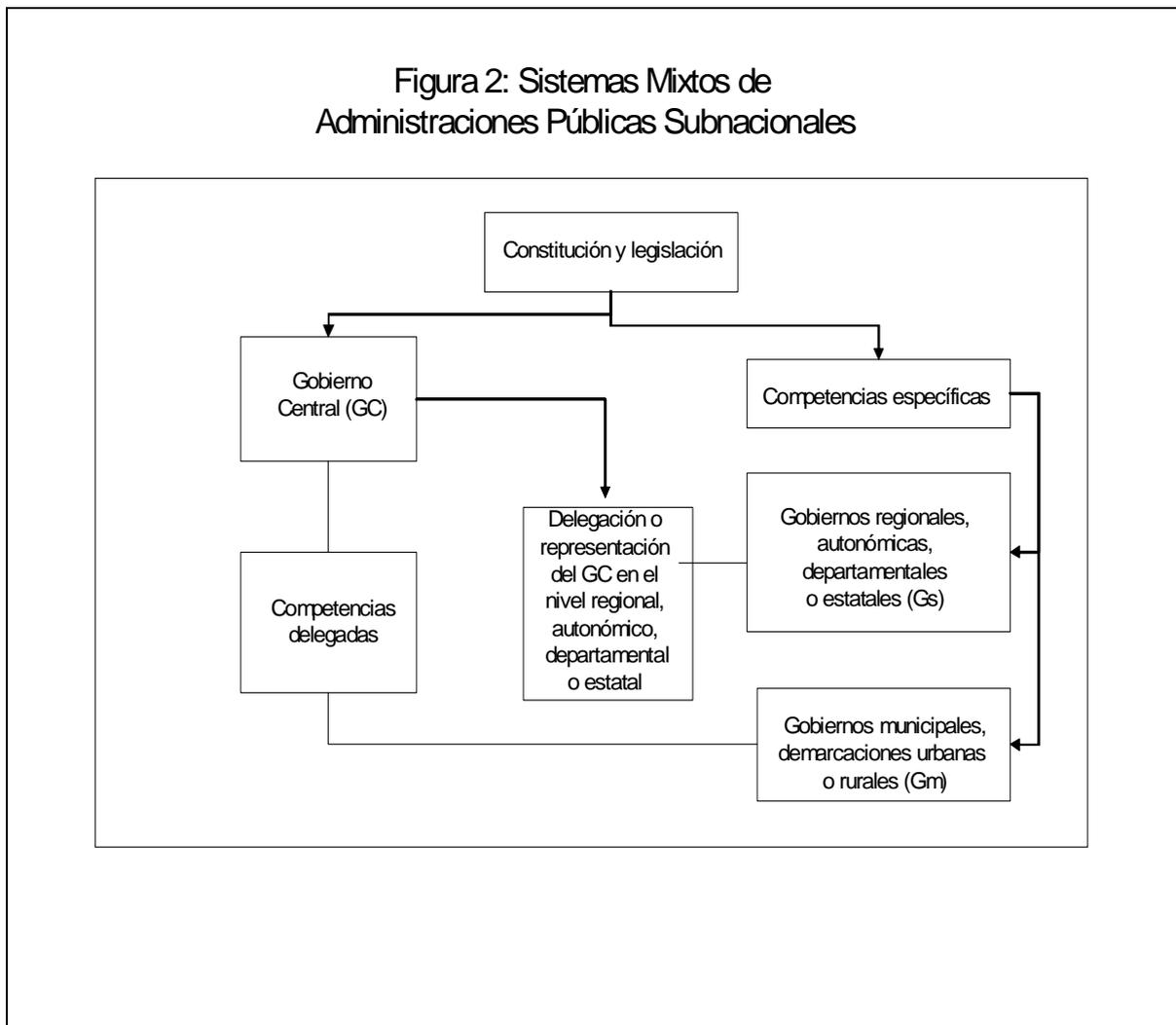


No obstante la relocalización de autoridad del Estado en el nivel local, hay que señalar que el sistema mixto no incentiva en lo particular el emprendimiento de iniciativas y el desarrollo de actividades con independencia del gobierno central (en relación al cumplimiento de las competencias delegadas), ni por otra parte, en el desempeño de las funciones específicas asignadas expresamente por la legislación nacional. Además, hay que considerar que las competencias son delegadas, y no descentralizadas, lo que suele traducirse en: a) el control presupuestario –de recaudación, asignación y ejercicio- por parte del gobierno central en el desempeño de las nuevas tareas o competencias delegadas; b) la subordinación continua de los intereses y objetivos locales en favor de las políticas nacionales.

En relación con las actividades de CODD, el sistema mixto depende en gran medida del contenido específico de las normas constitucionales y otras legislaciones, en relación con el desarrollo de actividades en el exterior desde los niveles subnacionales. Sin embargo, en términos generales la falta de autonomía financiera y el elevado control del gobierno central sobre el ejercicio de las competencias delegadas y las específicas hacen que las posibilidades de llevar actividades de CODD sean muy limitadas –especialmente para las ciudades locales- de tal forma que en muchos casos las relaciones internacionales con otros GNC se reducen a hermanamientos formales y otros actos de protocolo -visitas mutuas de alcaldes y otros funcionarios, inauguración de plazas y calles, firma de cartas de amistad y de buena voluntad, entre otras), o bien las gestionadas por otros actores como las delegaciones o representaciones del gobierno central (en el caso de la cooperación bilateral, es decir entre dos países), ONGD, organizaciones de base, entre muchos otros actores que coinciden en este ámbito.

Finalmente, hay que señalar que dentro de este estereotipo de la distribución política del poder es frecuente encontrar a algunos estados nacionales en transición –en la mayoría de los casos por efecto de las exigencias generales de reducción del actividades de cooperación internacional para el desarrollo son preferentemente gasto público- hacia sistemas más descentralizados. Por ello, son numerosos los ejemplo en los países en desarrollo, donde se da esta forma transitoria de “tutela” y control rígido por parte del gobierno central hacia los GNC. Se puede afirmar que “la

autoridad central del gobierno se comparte cada vez más con las autoridades locales y regionales [esto es] la autoridad del Estado se ha ido hacia arriba [organizaciones intergubernamentales o corporaciones multinacionales, por ejemplo], hacia los lados [ONGD y otros actores de la sociedad civil] y hacia abajo [los gobiernos no centrales]” [Strange, S., 1995: pp. 56-57].



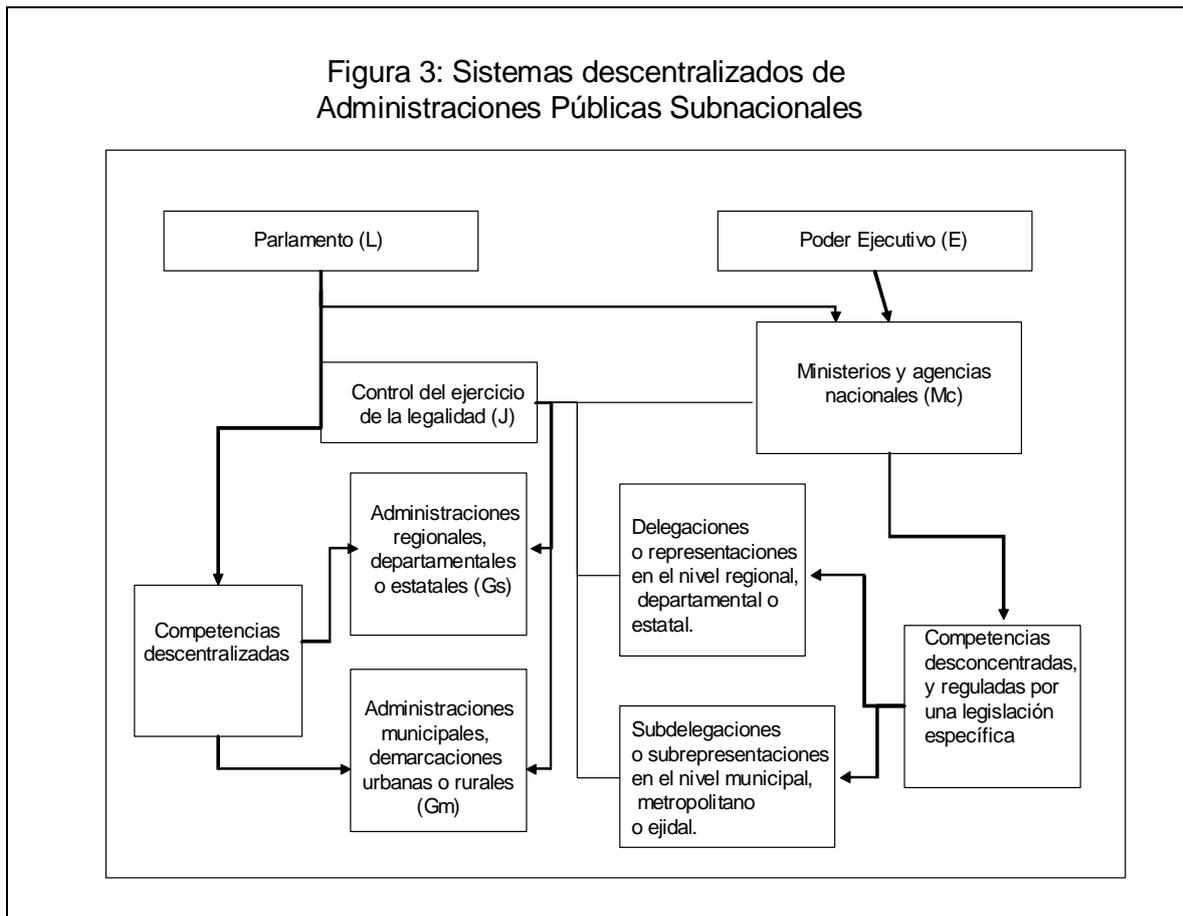
Por su parte, los *sistemas descentralizados* –representados en la figura 3- tienen su fundamento en un particular ordenamiento jurídico que regula las

relaciones entre los GNC y el resto de los agentes de la administración del Estado. Así, se incorporan principios y garantías legales que pretenden asegurar la autonomía de las entidades gubernamentales subnacionales, a la vez que se permite la resolución de posibles conflictos entre entidades públicas locales y autonómicas o estatales. Esto, si tomamos en cuenta las fuerzas constitucionales y extra-constitucionales (ver figura 4 en el capítulo III) que interactúan en los sistemas descentralizados, que son democráticos por definición.

Aunque hay que señalar que existen varios modelos para la organización y la estructura de la administración pública descentralizada, en todo caso los pilares comunes son el derecho constitucional de autonomía con respecto al poder central y el ejercicio efectivo de este principio en términos de captación de recursos, programación del presupuesto y ejercicio del mismo. De igual manera, bajo este particular régimen de gobierno, la transferencia de funciones debe incluir el derecho legal para administrar los bienes muebles e inmuebles de las administraciones públicas locales e intermedias (comunidades autónomas, estados, etc.) [Munteanu, I. y Popa, V., 2002: p. 30].

Asimismo, bajo esta óptica, el proceso de descentralización será exitoso si se incluye alguna disposición legal que establezca de forma explícita que en caso de delegación, desconcentración o descentralización de funciones del estado nacional, deberán de transferirse desde el centro los recursos financieros necesarios, o bien transmitir las facultades de recaudación al plano subnacional, a fin de dar cumplimiento a las tareas de gobierno. De esta forma, encontramos que el sistema descentralizado es el tipo de organización de la administración pública subnacional que permite el mejor desempeño de actividades CODD, ya sea como donante o beneficiario. Sobra decir, que el concepto de CODD parte de la condición de autonomía que guardan las unidades territoriales subnacionales con respecto del gobierno central, de tal modo que las administraciones públicas subnacionales mantengan posibilidades de gestionar actividades de cooperación internacional para el desarrollo, sin la intervención directa del gobierno central.

Figura 3: Sistemas descentralizados de Administraciones Públicas Subnacionales



En resumen, estamos asistiendo –aún sea de forma modesta- a la progresiva definición de los GNC como actores de las relaciones internacionales. La participación de las entidades subestatales de los asuntos internacionales se puede percibir en “la creciente inclusión en la agenda de los gobiernos locales y regionales de medio mundo en cuestiones de carácter internacional, ya sea a través de varias formas de asociacionismo y cooperación internacional, o mediante la adopción de iniciativas autónomas de naturaleza más diversa” [González Álvarez, F. y Cornago Prieto, N., 1993: p. 317].

Con las marcadas tendencias hacia la democratización y descentralización – en este caso entendiendo a ambos conceptos como procesos correlativos- de los años ochenta y noventa, la perspectiva de ejercicio práctico de la CODD se ha ampliado considerablemente como una agenda muy variada de asuntos compartidos, tanto para el beneficiario como el donante, a partir de la modificación

del escenario de actuación de las administraciones públicas subnacionales a nivel mundial. Además, de estas tendencias, durante estas mismas décadas, se acrecentó en los países en desarrollo la concentración de la población mundial en ciudades y áreas metropolitanas de forma sostenida, obligando a los GNC a la asunción de nuevas responsabilidades sociales, en términos de desarrollo urbano y también de gobernanza [United Towns Organisation (UTO/FMCU)-World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), 2001: p. 4]. En parte, esta situación ha motivado la búsqueda de apoyo recíproco, entre autoridades subnacionales, a través de hermanamientos, agrupaciones diversas, redes y otros mecanismos de asociación que rebasan con frecuencia el ámbito nacional. En este sentido, la política de cooperación internacional para el desarrollo se ha convertido en uno de los ejes fundamentales sobre los que se han articulado las actividades en el exterior de los GNC.

En este punto, hay que señalar que a partir del tipo de relación que establezcan los GNC es posible de dividir el quehacer de la CODD en dos grandes grupos [González Álvarez, F. y Cornago Prieto, N., 1993: p. 319]. Por un lado, encontramos que las actividades de CODD que se llevan a cabo entre administraciones públicas subnacionales y otros agentes que interactúan en el plano subnacional -sean actores gubernamentales o no- se llaman actividades de CODD de tipo *horizontal*. En segundo lugar, si estas relaciones que pueden incluir o no a otros actores subestatales se realizan en conjunción con actores de gobiernos centrales u otras formas supranacionales de organización las llamaremos de CODD de tipo *vertical*. Esta última, puede incluir por una parte a las actividades de cooperación para el desarrollo emprendidas por iniciativa de los GNC y que buscan involucrar la participación efectiva de instituciones del ámbito nacional, sean carteras ministeriales u otras instancias del propio entorno nacional, y/o los gobiernos centrales u otros agentes del entorno nacional de otros países. Por otro lado, debe tomarse en cuenta la CODD que implica a organizaciones de naturaleza supranacional o internacional. Este tipo de CODD –a la que más adelante, nos referiremos de forma más amplia al abordar las actividades de la UE a este respecto- se propone “ampliar y fortalecer, las interconexiones entre las instancias local y mundial, fomentando la participación activa de los ciudadanos y movimientos

sociales en la toma de decisiones políticas, en colaboración con aquellas instancias gubernamentales que les son más cercanas, la local y regional, y con el propósito de ir comprometiendo en su acción a los diversos niveles de gobierno” [González Álvarez, F. y Cornago Prieto, N., 1993: p. 320]. En este sentido, esta actividad debe concebirse, a partir de las consideraciones esquematizadas en la figura 9 del capítulo anterior, como una política paralela o sustitutiva, armónica en su relación con el gobierno central y la política exterior formal.

Por su parte, hay que enfatizar que la *CODD horizontal* puede darse en formas muy diversas, pero normalmente se le puede identificar como redes u organizaciones de asociación de entes territoriales subnacionales -como la Organización de Ciudades Unidas y Autoridades Locales (UCLA, por sus siglas en inglés), con sede en Barcelona, por ejemplo. A esta forma de participación se le puede llamar *asociacionismo internacional*. Finalmente, otra forma de CODD horizontal es la *cooperación transfronteriza* que en un principio tuvo como función el acercamiento de colectivos vecinos, de diferentes países que estuvieron enfrentados bélicamente o, en el marco de la Guerra Fría, pertenecientes a bloques de países alineados. Tan es así, que en un estudio sobre la cooperación transfronteriza entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda el autor señala acertadamente que la cooperación no implica la ausencia del conflicto, sino que tiene lugar precisamente en el contexto de una crisis en las relaciones políticas, sociales y/o económicas. De tal forma, que en estos casos la propia cooperación es un instrumento que es útil para la resolución de conflictos. Así, es posible decir que la cooperación transfronteriza es un “concepto hueco si no existe en primer lugar un conflicto” [Tannam, E., 1998: p. 2]. Este tipo de cooperación ha sido bastante estudiada dado su potencial en la resolución de conflictos. No obstante, cae fuera del tema de investigación que nos ocupa porque el origen de estos trabajos puede situarse preferentemente entre los estudios dedicados a las relaciones internacionales de los estados centrales -política exterior formal- y no como actividades -de paradiplomacia- de los GNC.

Cuando un GNC se asocia a un grupo de otras entidades sean gubernamentales o no con un propósito común –en este caso de cooperación internacional para el desarrollo, se puede decir que forman una red. En este caso, se puede establecer el nivel de análisis a partir de la naturaleza misma de los actores involucrados y por el plano en el que operen las redes. De esta forma, es posible clasificarlas como:

- a) Las *redes subnacionales* engloban las actividades de agentes que tienen su campo de acción en el plano local o regional. Las fórmulas de asociación pueden incluir a GNC y/o a actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales entre sí dentro de este nivel. Sin embargo, esto no quiere decir que estas redes no tengan una capacidad de impacto y de presión sobre otros niveles como el nacional o internacional.
- b) Las *redes transnacionales* están constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos fijados en común. Sus actividades en general buscan influir o llamar la atención de los gobiernos nacionales o de instituciones internacionales sobre asuntos específicos como pueden asuntos comerciales, medioambientales o de defensa de los derechos humanos, por ejemplo.
- c) Las *redes gubernamentales* están integradas por agentes oficiales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político de los estados nacionales. Para una mejor comprensión de esta categoría hay que señalar que los gobiernos nacionales no pueden ser considerados como una entidad monolítica ni en su interacción con las fuerzas nacionales ni con las internacionales. En este sentido, el plano nacional, y en menor medida el internacional, funciona como escenario para la competencia democrática por la administración del poder del Estado. De esta forma, hay que tener

presente que la confrontación de intereses en el interior de un gobierno nacional tiende a aglutinar individuos y grupos en torno a proyectos políticos dentro o fuera del plano partidista. Esta forma de asociación y de integración de redes es común a todos los estados nacionales y su dimensión e influencia depende en gran medida de las propias condiciones de extensión, prosperidad y, como hemos visto, del sistema político vigente en un país determinado. La solidez y pluralidad en las redes gubernamentales provee cuotas de poder estructural y relacional que permiten el control de recursos por parte de un grupo bien definido y estructurado jerárquicamente [Ai Camp, R., 1996: p. 12]. Se puede decir que los elementos de cohesión de la red no dependen exclusivamente de la expectativa en el manejo de los recursos, en tanto afectación del presupuesto nacional y posicionamiento en el estatus económico de sus integrantes, sino que también tiene que ver con ganar o perder autoridad, alcance político, responsabilidades y reconocimiento social. De esta forma, nos encontramos con grupos que forman redes que buscan ganar espacios dentro de la estructura del estado nacional y de las administraciones no centrales. Esto significa que "las acciones del gobierno, tanto en el plano internacional como en el doméstico, pueden en el mejor de los casos ser casi interpretadas como el subproducto de las pugnas que se generan en el interior del gobierno" [Hocking, B.L. y Smith, M., 1995: p. 78]. Finalmente, hay que señalar que las redes transgubernamentales pueden ser con frecuencia una extensión de las redes gubernamentales que involucran a grupos y otros conglomerados de actores de otros países.

- d) Las *redes intergubernamentales* son las más fáciles de identificar desde la perspectiva estatocéntrica, ya que responden a las líneas e instituciones creadas por los países para canalizar su política

exterior, en parte al menos, por la vía de fórmulas de asociación con otros Estados e instituciones internacionales.

- e) Las *redes supranacionales* son las menos frecuentes y aunque se puedan dar ejemplos incipientes de organización supranacional, aparentemente sólo la Unión Europea ha tenido en algunos casos el alcance suficiente en su cohesión para subordinar parcialmente intereses de grupos y redes de gobiernos nacionales a intereses comunitarios compartidos. Es importante señalar que este tipo de participación en red suele promover al mismo tiempo la intensificación de las interacciones de las otras redes transnacionales y intergubernamentales.
- f) Las *redes mixtas* están formadas por agentes gubernamentales y no gubernamentales de distintos niveles que interactúan sobre sectores muy específicos –como la cooperación internacional para el desarrollo- para la obtención de resultados planificados concretos. La gran heterogeneidad de los posibles patrones de asociación hace que esta categoría sea muy amplia y variada en sus acciones y propósitos.

A la luz de esta clasificación, parece claro que la cooperación internacional para el desarrollo tiene buenas posibilidades de llevarse a cabo desde las redes subnacionales (cooperación descentralizada), redes transnacionales (ONGD y cooperación empresarial, por ejemplo), redes intergubernamentales (agencias de cooperación nacionales e instituciones internacionales) y redes supranacionales (organismos comunitarios vinculados a las actividades de cooperación internacional para el desarrollo).

Asimismo, hay que señalar que en el caso de las redes subnacionales resulta frecuente a su integración antecede la existencia de convenios entre GNC de distintos países conocidos como *hermanamientos*. Hay que señalar que los

hermanamientos han ocupado un papel relevante en la diferenciación de los campos de acción del gobierno central y los GNC, especialmente en el terreno de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo.

A manera de antecedente sobre el vínculo entre la CODD y los hermanamientos, hay que señalar que al comienzo de la década de los setenta, en una sesión de la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas se estableció en el orden del día el tema: "El Hermanamiento de Ciudades como medio de Cooperación Internacional". Entonces, fue emitida la resolución 2861 que sostiene que el hermanamiento de ciudades es un mecanismo de cooperación con un valor excepcional, ya que pone en contacto no sólo a los países y sus dirigentes locales, sino a poblaciones enteras. En este mismo sentido, este documento destaca que la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función relevante para fomentar la unión de los pueblos, por lo que se considera a la "cooperación intermunicipal mundial como un complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales"⁵⁰. De esta forma, se puede observar que la promoción de estas actividades muchas veces consecutivas –la formalización de los hermanamientos y la cooperación para el desarrollo- se gesta en diferentes niveles, en este caso en un organismo internacional.

No obstante que en ese entonces el impulso de las Naciones Unidas fue determinante para multiplicar este tipo de relaciones con el exterior, vale señalar que en el caso de las ciudades europeas, nos encontramos que los hermanamientos y la vinculación en términos de cooperación entre núcleos urbanos es una práctica que se ha dado con regularidad y con un marco formal después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Dada la variedad de hermanamientos existen diversas formas de clasificarlos. En primer lugar, es conveniente distinguir los hermanamientos activos, en términos funcionales, de los pasivos, por su carácter meramente formal. Dentro de los que cumplen, aunque sea temporalmente, alguna función, podemos reconocer las siguientes clases:

⁵⁰ En: <http://www.sre.gob.mx/tramites/servicios/hermanamiento.htm>

- a) *Hermanamientos de reconciliación*. Tienen como origen el restablecimiento de relaciones entre ciudades o regiones de países que mantuvieron algún conflicto bélico o violento. Un ejemplo, son las ciudades alemanas y francesas tras la Segunda Guerra Mundial.
- b) *Hermanamientos de comprensión o acercamiento*. Su origen lo podemos ubicar durante la Guerra Fría, pues “sus impulsores pretendían superar desde el ámbito local y ciudadano la división europea, vinculando municipios de Europa Occidental con los países de Europa Central y Oriental” [Federación Española de Municipios y Provincias, F., 1998: p. 9].
- c) *Hermanamientos de integración o de cooperación interregional*. Este tipo de relación ha sido especialmente dinámica en los países de Europa occidental donde se ha utilizado como un instrumento en la acción de integración desde el ámbito local. Esta práctica ha centrado su objetivo en el impulso del proceso de integración europea desde los GNC; es decir, se han basado en los tradicionales lazos históricos, económicos, culturales y políticos [Casero Nuño, M., 2002: p. 198]. Lo contrario ocurre entre los gobiernos no centrales de Canadá, Estados Unidos y México que dieron cuenta de una escasa actividad previamente a la formación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN). No obstante, hay que reconocer que "los efectos de la integración norteamericana parecen haber contribuido para impulsar la movilización subestatal en EEUU, México y Canadá, particularmente a través de la cooperación transfronteriza" [Huerto Romero, M., del, 2004: p. 28]
- d) *Hermanamientos de cooperación y solidaridad Norte-Sur*. Estos vínculos tienen como función promover actividades de cooperación para el desarrollo sea bajo fórmulas de asociación horizontales o verticales. Normalmente, la contribución de los donantes se realiza mediante recursos económicos y/o asesoramiento técnico cualificado en el emprendimiento de actividades conjuntas de cooperación. Este tipo de hermanamiento permite a las entidades gubernamentales locales y regionales llevar a la práctica de manera directa actividades de CODD, sin la mediación de los canales tradicionales de la política exterior formal del Estado.

Como hemos visto, en las primeras tres clases de hermanamientos resulta evidente la acción cooperativa, coordinada o conjunta, -ver figura 9 del capítulo anterior- con las agencias y ministerios del gobierno central, las cuales en repetidas ocasiones imponen los intereses y objetivos de los convenios. En cambio, los hermanamientos de cooperación y solidaridad Norte-Sur están en posibilidades de ser acciones sustitutivas –sean de armonía o discordia- a las emprendidas por el gobierno central. A la luz de este razonamiento, para los propósitos de este estudio esta clase de hermanamiento resulta de mayor interés, pues es el más proclive a prolongar en el tiempo su actividad, dada la posible articulación de vínculos de reciprocidad. Hay que reconocer que en el espacio comunitario europeo se dan con frecuencia los hermanamientos entre niveles intermedios o regionales de gobierno. Así también, las entidades territoriales locales⁵¹ representan un número importante de los hermanamientos, en especial orientados hacia la cooperación internacional para el desarrollo.

Otra aproximación a la clasificación de los tipos de hermanamientos es mediante la identificación de actores y su forma de relación. En este sentido, se puede decir que existen *hermanamientos bilaterales*, cuando son contraídos por dos GNC para emprender alguna actividad conjunta. También se pueden agrupar los *hermanamientos multilaterales*, que son aquellos convenios donde en el protocolo figuran tres o más entidades territoriales subnacionales. También pueden ser *en red horizontal* cuando interactúan diversos agentes tanto no gubernamentales como gubernamentales que tengan como escenario de sus intereses el plano subnacional; o bien, en *red multi-nivel* donde confluyen, además de los actores subnacionales, gobiernos nacionales, organismos internacionales o intergubernamentales, entre otros.

En este sentido, al enfocar la atención en la CODD realizada por los países miembros de la Unión Europea, hay que señalar que la actividad en general ha tendido a la formación de asociaciones multilaterales de GNC –en especial

⁵¹ Tan sólo en la UE se estiman en 8,000 los hermanamientos entre colectividades locales. Proyección de datos: Federación Española de Municipios y Provincias, (FEMP) (1998): *Los hermanamientos en Europa: guía práctica*, FEMP, 4a.ed., Madrid.

ciudades- como una forma de alcanzar un mejor desempeño de sus funciones a partir del intercambio de experiencias en general y de asesoría técnica en una amplia agenda de temas urbanos. De hecho, son tan profundos los retos que enfrentan las ciudades que se puede considerar que a partir de la proliferación de las actividades criminales, las bolsas de pobreza urbana, la contaminación o el hacinamiento, "las ciudades parecieran entrar en un inevitable declive histórico en el umbral del nuevo milenio (...) más que nunca la urbanización generalizada plantea con urgencia dramática el tratamiento de los problemas de vivienda y servicios urbanos, así como de conservación del medioambiente" [Borja, J. y Castells, M., 2001: p. 12].

Ahora bien, en cuanto a los poderes locales en los países comunitarios de la UE –bajo la perspectiva de la cooperación norte-norte- se puede decir que existen ciertas similitudes en las actividades de cooperación para el desarrollo entre GNC. Y ello aún cuando en el espacio comunitario europeo esta modalidad de cooperación para el desarrollo ha evolucionado de manera muy diversa y con determinadas particularidades jurídicas a nivel nacional o regional. Por ello, nos encontramos una importante variedad de marcos legales sobre los que se basa este tipo de cooperación para el desarrollo. Tal diversidad ha dificultado la articulación de políticas comunes de cooperación, especialmente bajo el marco multinacional de la Unión Europea.

De esta forma, como hemos visto, el fenómeno de las actividades de los GNC en el exterior o paradiplomacia tiene su origen en la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales en donde los Estados nacionales no son los únicos actores o entidad territorial para el desempeño de la CODD. Entre los nuevos actores en proceso de internacionalización encontramos sindicatos, empresas, movimientos sociales, ONGD, GNC, entre otros actores. En opinión de M. Keating se trata de "un universo complejo, fragmentado y desestructurado. El mercado global es especialmente complejo, y muchas regiones se tropiezan con grandes dificultades a la hora de actuar dentro del mismo" [Keating, M., 2000: p. 17]. En definitiva, a pesar de las limitaciones del esquema de participación en la Unión Europea, parece que efectivamente el espacio comunitario no es terreno exclusivo de los Estados nacionales adheridos, sino también de sus regiones que a su vez son encabezadas

por ciudades. Asimismo, los acuerdos de colaboración para la ejecución de los fondos estructurales⁵² han acercado a las regiones a otros actores políticos europeos que tienen que convivir con el espacio comunitario, el nacional y el regional o local, a fin de interrelacionarse mediante el diseño y ejecución de políticas multi-nivel. Con todo, parece evidente que aunque los nuevos espacios de participación política se han abierto a las regiones a partir de la construcción de la Unión Europea, indiscutiblemente los estados nacionales siguen siendo los principales actores. No obstante, en este caso queda claro que la relocalización de la autoridad del Estado tiene distintas vertientes y dinámicas. En este sentido, la CODD participa mediante el ejercicio de la paradiplomacia del entramado plural de actores y de formas de asociación en el seno de las relaciones internacionales. Como bien señala S. Strange, los estados nacionales no son obsoletos en sí mismos, pues "son aún la fuente más influyente y por lo tanto más crítica de autoridad dentro del sistema mundial. Sin embargo cada vez se vuelven instituciones más huecas y defectuosas" [Strange, S., 1995: pp. 56-57]

Finalmente, es posible afirmar que el gradual debilitamiento de los programas de la cooperación bilateral de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de su visión verticalista de la cooperación para el desarrollo ha influido en el fortalecimiento de la CODD. Bajo esta perspectiva, cabe señalar que la CODD busca la integración de distintos agentes en proyectos de desarrollo para que interactúen en la definición de la problemática y en las posibles soluciones, bajo el presupuesto de la transmisión

⁵² Los cuatro fondos estructurales de la Unión Europea son instrumentos financieros que buscan equilibrar las diferencias económicas nacionales y regionales de los países miembros:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), ayuda a las regiones más desfavorecidas. Sus recursos se destinan a infraestructura, inversiones productivas, ayudas a PYME, desarrollo local, etc.

- El Fondo Social Europeo (FSE) orientado a la promoción del empleo; esto es la formación profesional, ayudas a la contratación, entre otros.

- La Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) está concebido para ayudar en la adaptación de las estructuras agrarias y de desarrollo rural.

- El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) creado para la adaptación de las estructuras del sector.

de las experiencias entre los grupos de base y el consecuente arraigo de las condiciones o habilidades favorables adquiridas mediante el efecto de las actuaciones de cooperación para el desarrollo [United Towns Organisation (UTO/FMCU)-World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), 2001: p. 5]. Asimismo, este enfoque contribuye a la construcción de una aproximación en la resolución de los problemas conducido por los propios beneficiarios, con lo cual se contribuye a la relocalización de la autoridad del Estado, a la construcción social de la política de cooperación en todos sus niveles de gobierno y al empoderamiento de los actores locales (incluidas ONGD, GNC y grupos de base). En este sentido, la formación de una implicación social elevada es muy recomendable para la consecución de los objetivos marcados para el ejercicio práctico de la cooperación y la durabilidad en su efecto; es decir la autogestión y sostenibilidad del proceso de desarrollo.

A continuación se expondrán algunos de los elementos vinculados con la CODD y su capacidad para actuar en relación con el territorio y el poder público institucionalizado dentro del sistema internacional. De esta forma, parece una tarea relevante destacar la eventual contribución de la cooperación para el desarrollo sobre la construcción de las identidades colectivas en términos de participación política y las cuotas de gobernanza que pueden lograrse mediante las actividades de las entidades territoriales no centrales en el exterior.

4. La CODD y la dimensión política de la participación organizada en el ámbito local y regional

Para puntualizar en algunos aspectos de la dimensión política dentro del proceso de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo, se partirá de la premisa de que para generar un proceso de desarrollo sea sustentable y autogestivo se requiere como condición previa y definitiva la existencia y permanencia de mecanismos políticos que fomenten las prácticas sociales democráticas, a partir de

la libre asociación y la expresión de demandas y expectativas sociales por canales institucionales e informales.

En general, como hemos visto hasta ahora es posible considerar la emergencia desde la década de los ochenta de un proceso de descentralización o relocalización de la autoridad del Estado en distintos sentidos y niveles. De esta forma, como consecuencia de la crisis estructural de los gobiernos centrales, se percibe la influencia de una fuerza centrípeta que opera “hacia dentro”, en favor de minorías étnicas, grupos lingüísticos o religiosos, facciones políticas, organizaciones de base y, naturalmente, gobiernos no centrales. Por otra parte, el mencionado proceso de relocalización mantiene una tendencia “hacia afuera”, en dirección a las instancias supranacionales como pueden ser la Unión Europea en el caso de sus miembros, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de Comercio, en el plano internacional por ejemplo [Rosenau, J.N., 1997: p. 63].

Lo que parece sacarse en claro de esta reflexión es que este fenómeno de fragmentación y reformulación del poder político y económico ha hecho patente la necesidad de construir nuevos canales de acción y comunicación política entre el poder político institucionalizado y la sociedad civil [Rosenau, J.N., 1997: pp. 99-118]. De esta forma, podemos decir que existen fuerzas poderosas que están induciendo una transformación radical en la forma de la autoridad política y su cartera de asuntos, intereses y medios. Así, algunas de estas fuerzas, que bien se pueden relacionar con lo que denominamos en el capítulo I como poder estructural, señalan hacia la descentralización y la fragmentación del poder político y económico antes centralizado en la figura de los estados nacionales. Adicionalmente, dentro del mismo proceso, es posible observar que la globalización de la vida social ha generado presiones que apuntan a la creación de nuevas formas de gobernanza [Brown, R., 1995: p. 65] un elemento esencial para la comprensión del fenómeno de relocalización del poder. En este sentido, se puede decir que la CODD es potencialmente un instrumento capaz de contribuir al mejor desempeño de las funciones públicas desde instituciones locales.

A este respecto, cabe recordar que en el capítulo II se abordaron algunos elementos teóricos –los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad, el poder

estructural y relacional, por ejemplo- que están conceptualmente vinculados con lo que se entiende como la gobernanza en el plano interior al Estado. De esta manera, en este apartado se expondrán algunos factores de poder susceptibles de ser valorados mediante una serie de indicadores a los que alude el concepto de gobernanza tanto dentro del ámbito nacional como subnacional. Para alcanzar tal objetivo, es importante establecer a continuación lo que se entiende por gobernanza en esta investigación, pues este término tiene a su vez varias acepciones. Así, es posible decir que la gobernanza se define a partir del conjunto de “las tradiciones y las instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en un país” [Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P., 2002: p. 1]. Para profundizar en este concepto, es necesario establecer al menos tres sistemas principales de variables que permiten valorar un proceso político complejo como es la gobernanza:

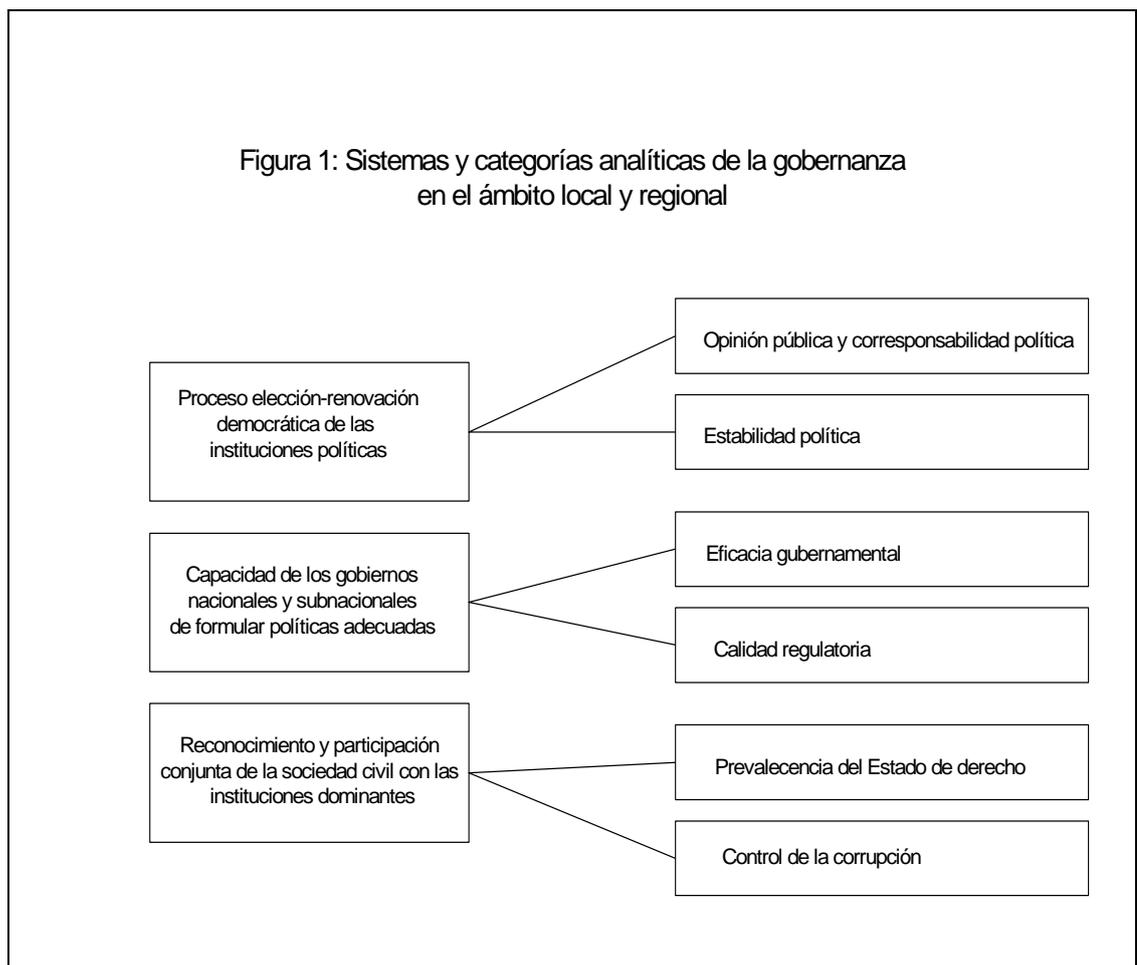
- a) La identificación de los procesos mediante los cuales los gobiernos locales, regionales y nacionales son electos, reemplazados o reelectos, y la supervisión del proceso y los procedimientos en el terreno político electoral.
- b) La capacidad del gobierno nacional y los no centrales para formular e implementar políticas adecuadas, formuladas y ejecutadas a partir de los principios de democráticos de participación.
- c) El reconocimiento y la participación conjunta de los grupos y sectores que toman parte en las interacciones económicas, políticas y sociales. Entre ellas, en las que participan las entidades públicas –locales, regionales y nacionales-, así como los movimientos sociales o grupos de presión.

De esta forma, la valoración de los tres sistemas en interacción entre la sociedad y el Estado –en el ámbito nacional y no central- nos permite ponderar el grado de democratización no sólo en términos electorales sino de participación política. Así también resulta revelador para estimar el grado de implicación de las fuerzas de distinta naturaleza e intereses en proyectos sociales y económicos conjuntos.

Es importante señalar que cada uno de los tres indicadores anteriores, están subdivididos en dos categorías de variables que tienen como función especificar con mayor rigor los componentes de cada sistema. Estos grupos de variables son:

- a) En primer lugar, al partir del supuesto de la libertad en la elección de los gobernantes, han de tomarse en cuenta al menos dos indicadores que son útiles para valorar el objeto de estudio en cuestión: 1) la opinión pública y ciudadana, y la corresponsabilidad en el campo político de las instituciones y la ciudadanía. Esto, en referencia a los diversos procesos políticos en términos de participación y comunicación social, así como el ejercicio de las libertades civiles y derechos políticos ceñidos a un marco jurídico determinado; 2) la valoración de la estabilidad política orientada hacia la posibilidad de que un determinado gobierno sea violentado o desestabilizado por medios inconstitucionales.
- b) El segundo par de variables están referidas a la capacidad gubernamental para formular e instrumentar políticas adecuadas. Este indicador a su vez puede ser subdividido en: 1) el desempeño gubernamental que considera básicamente tres aspectos: la calidad en la provisión de los servicios públicos, la competencia e independencia de los funcionarios públicos en relación con las presiones políticas constantes sobre el aparato estatal y, por último, la credibilidad de los compromisos públicos contraídos durante campañas electorales o desempeños de cargo, y; 2) la ponderación de la calidad regulatoria, misma que recoge percepciones de distintos actores sobre diversas políticas comerciales y financieras, tales como el control de precios, las reservas monetarias, el funcionamiento de los bancos o cualquier elemento de regulación que afecte el desarrollo del comercio en general.
- c) Por último, en relación con el respeto tanto de los ciudadanos como del propio Estado hacia las instituciones de gobierno, podemos observar dos elementos básicos que son: 1) la prevaencia del estado de derecho. Este indicador agrupa diversos elementos que son utilizados a su vez como indicadores. Estos son la incidencia criminal, la eficacia y la predecibilidad del sistema judicial y la vigencia del contrato social, y; 2) el control y las previsiones jurídicas para la prevención de los actos de corrupción, entendida ésta en su sentido más amplio.

Con el propósito de facilitar la comprensión de lo antes expuesto, a continuación se presenta una tabla que sintetiza el fundamento de la gobernanza como un conjunto de sistemas y categorías sujetas a estudio, valoración y comprobación.



De esta forma, como vemos, el concepto de la gobernanza se puede descomponer en seis categorías analíticas organizadas a su vez en tres en terrenos claves que son útiles en la estructuración de una potente amalgama de indicadores. De esta forma, se puede concluir que esta aproximación metodológica permite la visualización en perspectiva de la gobernanza como un mecanismo de ejercicio del

poder que interactúa entre las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales, a partir de la instrumentación de políticas ejecutadas bajo la lógica de operación multi-nivel. Es decir, a la luz de esta definición, la gobernanza se puede entender como un entramado de factores que bajo una composición particular, vincula a los agentes gubernamentales y no gubernamentales de distintos niveles en un marco de participación democrática y contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad civil, sin mantener necesariamente un criterio grupal, sectorial o partidista como base de la identidad colectiva.

A la luz de la pluralidad de actores que confluyen en el ámbito local y regional para la expresión de sus demandas y expectativas sociales, parece lógico pensar que los movimientos sociales y grupos de presión juegan un papel relevante dentro del proceso de la relocalización de la autoridad del Estado. Así, se puede suponer que los movimientos sociales y los grupos de presión contribuyen en la construcción de una gama variada de identidades colectivas que mediante el conflicto se manifiestan, actúan, generan y regeneran los sentidos y contenidos del discurso y la acción política en un contexto histórico particular.

A esto, se le debe añadir que para valorar el desempeño en su relación tanto de actores gubernamentales como no gubernamentales se debe suponer que el entramado de las instituciones de gobierno locales o regionales deben mantener la capacidad efectiva de participar y contribuir al ciclo de expresión-negociación-solución-desactivación de los conflictos sociales enmarcados territorialmente en su correspondiente ámbito territorial de competencia. En el caso contrario, la valoración es vana, pues los movimientos sociales y los grupos de presión tienden a elevar a otro nivel de autoridad la resolución de los conflictos si no se encuentra capacidad efectiva de respuesta en las instancias inmediatas de gobierno.

De esta forma, resulta prudente suponer que el buen desempeño de los GNC dentro de los sistemas que componen la gobernanza, proceso que a la luz de indicadores positivos legitima en términos generales el ejercicio de la administración pública. Asimismo, el contar hipotéticamente los gobiernos locales y regionales con una configuración institucional más sólida, se traduce en una mayor capacidad en el procesamiento de demandas sociales puntuales o sostenidas en el tiempo. Así es

razonable suponer que mientras más positivas sean las valoraciones de los indicadores de la gobernanza –con los rangos establecidos *a priori*- más se encuentra el gobierno no central en posibilidades de contribuir a la generación y mantenimiento de condiciones propicias para la marcha del proceso de desarrollo político, social y económico, con un probable nivel de participación social más elevado.

A este respecto, cabe mencionar que las categorías anteriores revelan áreas estratégicas susceptibles de ser reforzadas mediante posibles actividades de cooperación para el desarrollo. De hecho, aún sea de forma indirecta –como observadores del desempeño de procesos electorales, por ejemplo- o de forma directa –capacitación de cuadros burocráticos en las instituciones locales o regionales- la CODD está en posibilidades de participar con su actividad en mayor o menor medida en los tres sistemas y las variadas categorías analíticas mencionadas.

A este respecto, se puede señalar que el principal provecho de este modelo de aproximación parece ser el establecimiento de una serie de indicadores que permiten estimar determinados valores cualitativos y cuantitativos referidos a los posibles campos del ámbito local en los que la CODD puede intervenir en respaldo de los sistemas de gobernanza antes descritos. En este tenor, reviste una particular importancia el hecho que el Estado se reedifique institucionalmente desde lo local o regional, si se parte de la premisa de que con instituciones públicas no centrales fuertes es más probable alcanzar la construcción de prácticas y valores políticos más democráticos. Bajo esta perspectiva, los movimientos sociales y su contacto con los GNC juegan un papel preponderante en la construcción y articulación de los procesos de desarrollo desde el plano local o regional.

En este sentido, al centrarnos en los movimientos sociales y su relación con el poder institucionalizado, vale señalar para comenzar que la organización de la sociedad está inscrita dentro de un proceso dinámico en el cual distintas fuerzas sociales interactúan en conflicto, generando formas normativas concretas que determinan la relación del conjunto social con su propio medio y el exterior. Conforme las sociedades han derivado en más complejas y diversas, la vida social

se ha convertido en una extensa red de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales interdependientes.

Bajo esta óptica, es necesario distinguir que la categoría de lo público y lo privado, cuya utilidad principal radica en delimitar las esferas de interés y de acción de los diferentes actores. Por un lado, la esfera pública tiene que ver con lo colectivo y lo político, pues como bien señala E. Torres-Rivas, la auténtica relación política pertenece al terreno de lo público y en efecto trasciende la mera individualidad, pues este vínculo supone los nexos de interdependencia entre la colectividad. Así, se puede decir que las actividades ajenas al ámbito de ejercicio del Estado forman parte del ámbito privado. Entonces, bajo un presupuesto democrático se puede pensar que la esfera privada, entendida en este caso como la autonomía del individuo para establecer las relaciones sociales y económicas, se desempeña en igualdad de condiciones para los ciudadanos. Así, puede decirse que los movimientos sociales como otras formas de organización emergente tienen como escenario natural la esfera pública, centrando su acción en el terreno político, aunque los límites entre una esfera y otra “se están estableciendo constantemente, es decir, existen porque cambian, se negocian se superponen” [Torres-Rivas, E., 1992: p. 15]⁵³.

Hay que señalar que en este punto la identidad colectiva juega un papel relevante, pues de hecho, es posible afirmar que la emergencia de nuevos interlocutores de demandas sociales y la expresión democrática son fenómenos más bien indisociables. En efecto, se puede sostener que la emergencia de actores sociales –en particular de movimientos sociales- está condicionada a la acción colectiva y sus objetivos comunes; es decir, si se reconocen valores o intereses generales asociativos y no se reduce la vida política al enfrentamiento de campos o de clases, o al desarrollo de conflictos [Touraine, A., 1994: p. 348]. Y ello sin negar que estas formas de organización tienen un carácter conflictivo permanente y hay que reconocer que ello contribuye esencialmente a su definición, así como los indicadores útiles para valorar determinada situación.

⁵³ Este es un breve esbozo de la tesis de la “mutua infiltración de las esferas de lo público y lo privado”, defendida por E. Torres-Rivas.

A este respecto, cabe señalar que la construcción de las identidades colectivas tiene como base la consolidación de ciertas características particulares de un colectivo determinado. Hay que “entenderlas como producidas en localizaciones históricas e institucionales [...] dentro de formaciones y prácticas discursivas específicas por estrategias enunciativas precisas” [Hall, S., 1996: p. 4]. Sin embargo, esto no quiere decir que la construcción de la identidad no tenga factores externos que le den forma y la delimiten. Esto es, la construcción mediante la diferencia, a partir de la relación con ‘lo Otro’, con aquello que podemos llamar lo exterior constructivo.

Este punto nos remite al ámbito cotidiano donde se construyen y recomponen continuamente las identidades sociales: el territorio en su dimensión local. De hecho, podemos considerar que la interacción social en el ámbito local es el punto de encuentro -tanto en el plano práctico como discursivo- que dota de un marco territorial a la acción social y a muchos de los contenidos de las demandas y expectativas sociales. De tal forma, se puede establecer que “el espacio municipal es un privilegiado lugar de encuentro entre sociedad y el Estado. El lugar en el que la participación ciudadana se hace posible, visible, o simplemente realizable. Cuando queremos dar a la cooperación el valor de una relación entre pueblos, entonces lo local deja de ser un espacio amorfo, simple receptor de propuestas ajenas, para convertirse en el territorio en el que pueden imaginarse y experimentarse acciones y relaciones nuevas, donde nos pueden sorprender la creatividad y las iniciativas ciudadanas” [González Parada, J.R. y Corral, J.C., 1998: p. 63]. Desde esta perspectiva, resulta evidente que la participación social contribuye en forma importante a los procesos de construcción de la identidad colectiva que por definición es un acto de poder [Laclau, E., 1990: pp. 31-33].

De vuelta al ámbito local y su definición como categoría analítica, me parece conveniente establecer al estado nacional como referente, a veces antípoda de lo local, y en otras ocasiones complementarias dentro de un mismo sistema de emisión/recepción de valores políticos y culturales, y de ciclos económicos que están basados sobre una lógica de centro-periferia. En este sentido, es posible afirmar que los procesos de consolidación de la identidad nacional transitan por dos polos

distintos de la realidad sociocultural. Por una parte, la esfera pública de la identidad nacional, donde una articulación lógicamente bien estructurada pretende establecer generalidades, de forma selectiva y excluyente; por otra, la dimensión de la esfera privada [Larraín, J., 1996: pp. 208-209]. Así, se puede argumentar que la dimensión pública de la identidad nacional se edifica por efecto de distintos procesos que normalmente son construcciones arbitrarias que se fundan sobre diversos “intereses y visiones del mundo de algunas clases o grupos dominantes de la sociedad” [Larraín, J., 1996: p. 209]. Además, la naturaleza de las identidades colectivas es inestable, y esto se ha hecho patente especialmente durante las últimas décadas en las que la tecnología ha contribuido a la reducción del mundo en términos de tiempo-espacio [Rosenau, J.N., "Introduction: Political Science in a shrinking world," 1969: p. 4]. De esta forma, podemos identificar las tendencias hacia la transformación y la conservación que revelan la naturaleza ambigua del sistema donde la identidad ha sido construida [Preston, P.W., 1997: p. 31]. Es por ello que para la transmisión de un bagaje de identidad social recreada, o sea con valores sociales homogeneizadores, el estado nacional se vale de los medios de comunicación públicos, instituciones educativas, religiosas, de la red institucional del cuerpo burocrático y de su influencia en el espacio administrativo local. De este modo, logra potenciar a los elementos de identidad social nacional así como la “unificación de las costumbres y de las creencias a través de las migraciones interregionales, del servicio militar, la subordinación de los conflictos políticos y religiosos” [Balibar, E., 1991: p. 143]. Y todo ello, a fin de alcanzar determinadas cuotas de legitimidad y, subsecuentemente, de gobernanza –en el sentido de conducción política. No obstante, los ámbitos locales y regionales al asumir un papel más activo en general, igualmente generan determinados valores identitarios que le son comunes al colectivo.

Por su parte, las versiones privadas de la identidad se desarrollan “en espacios más restringidos y locales, en las múltiples conversaciones e intercambios de la vida diaria [...] y tienen, por eso, un carácter más concreto, contradictorio, implícito y de sentido común” [Larraín, J., 1996: pp. 208-212]. En otras palabras, las versiones privadas son acuñadas de forma espontánea, modificadas e influidas por

el alcance de las dimensiones públicas de la identidad colectiva nacional. Es importante tratar de entender la divulgación de las versiones públicas y privadas como un sistema articulado de forma interdependiente, donde la cultura localizada representa tanto el comienzo como el fin de un circuito de alimentación de la identidad colectiva; es decir, lo local ha de verse como el origen y destino de las versiones públicas y privadas.

En definitiva, las identidades colectivas son edificaciones sociales que contienen como fundamento versiones públicas y privadas que construyen y reconstruyen recíproca y continuamente sus contenidos y sentidos. Así, las identidades pueden originarse en las instituciones dominantes, como por ejemplo en los distintos niveles de gobierno y los partidos políticos, pero “sólo se convierten en tales si los actores sociales las interiorizan y construyen su sentido en torno a esta interiorización” [Castells, M., 1998: p. 29]. Aunque colinda con el proceso de construcción de la identidad individual, este perfil puede mantenerse en el terreno de la identidad colectiva, de donde no se deduce que tenga que oponerse a las identidades individuales. De hecho, unas y otras se implican, pues no hay que olvidar es que la única identidad individual es la histórica, es decir, la que “se construye dentro de un campo de valores sociales, de normas de comportamiento y de símbolos colectivos” [Balibar, E., 1991: p. 146].

De esta manera, es importante señalar que dentro de estos procesos de construcción de la identidad tanto colectiva como individual, los valores democráticos, reconocidos de forma casi universal, y los movimientos sociales juegan un papel relevante. En este sentido, se parte de la suposición que la democratización del ámbito político local depende en gran medida de la capacidad para establecer una interlocución entre gobierno local y actores sociales, donde, precisamente, juegan un papel determinante los grupos de presión y los movimientos sociales.

En este sentido, resulta posible reconocer que la oposición, la identidad colectiva y la totalidad son los principios fundamentales de existencia de los movimientos sociales. De hecho, su autodefinición parte de las respuestas a distintos interrogantes: “a quién representan” (principio de identidad), “contra quién

luchan” (principio de oposición) y “en nombre de qué valores generales actúan” (principio de totalidad) [Touraine, A., 1969]⁵⁴. Estos tres principios de alguna manera se sustentan el uno al otro. Es decir, para la identidad, la cuestión de la oposición es un elemento esencial pues es lo que podemos llamar identificación/construcción de ‘el Otro’ [Riechmann, J., 1994: p. 49]. Debe entenderse que ‘el Otro’ no es una mera construcción teórica sino un actor social dinámico que tiene presencia en el escenario político, con capacidad para generar sus propios sentidos y contenidos a través del discurso, y se presenta como un factor comunicativo horizontal y vertical. La identificación de ‘el Otro’ conlleva la selección de terrenos, contextos y niveles a los que deberá enfrentarse cualquier movimiento social, en particular a las instituciones gubernamentales inmediatas, por lo que muchas veces el primer vínculo institucionalizado proviene de los GNC. En relación con esta selección, vale considerar que “no se hace libremente sino que está tan influida por la oposición y sus propias opciones como por los intelectuales de los movimientos” [Eyerman, R. y Jamison, A., 1991: p. 119].

En el plano axiológico, se puede considerar que los valores que orientan la acción colectiva organizada se crean, actualizan y reelaboran por medio de la práctica social y la experiencia y más que explicar la acción, son ellos los que tienen que ser explicados por la propia acción [Rüdiger, W. y Lowe, P.D., 1985: p. 537]. Por lo que a sus formas de expresión se refiere, la sociedad organizada no tiende a discurrir sus actividades solamente por canales tradicionales de interlocución social como pueden ser los partidos políticos, los gobiernos no centrales u otras organizaciones corporativas del Estado. Si bien es verdad que la acción social organizada no sólo suele actuar de forma particular, sino que establece en muchos casos su ‘lógica de operación’ y estrategia a partir de una combinación de formas usuales de presión política. En este tenor, si partimos de la idea que precisamente la incapacidad del sistema institucional para dar respuesta a los problemas que se van planteando es el eje de articulación de los movimientos sociales, también resulta evidente que las vías de “acción directa” han de ser alternadas con las formas institucionales de resolución. O sea, es acertado pensar que existe un paralelismo

⁵⁴ En el libro citado, Touraine hace un desarrollo teórico profundo sobre este concepto.

en las formas de acción política de los movimientos sociales y grupos de presión por conductos institucionales y marginales.

Así, al completar el perfil de lo expuesto, cabe indicar que estas formas de identidad colectiva son construcciones sociales que contienen como fundamento valores comunes que construyen y reconstruyen recíproca y continuamente sus contenidos y sentidos [Larraín, J., 1996: p. 208]. De esta forma, como señalamos en el primer capítulo –en el marco de las teorías sociológicas del desarrollo, la llamada teoría de los movimientos sociales- la historicidad debe entenderse en este caso como el conjunto de modelos culturales por los que una sociedad determinada genera sus normas en el campo del conocimiento, la producción y la moral [Touraine, A., 1993: p. 467]. En el seno de tales modelos, la acción social mediante el conflicto trata de ofrecer una alternativa conformada en razón de ciertos intereses particulares que dan orientación a la movilización.

Bajo este enfoque, en particular los movimientos sociales son “conductas colectivas que cuestionan la dirección y la utilización social de modelos culturales centrales (inversión, conocimiento, ética)” que se han constituido frente a las autoridades, grupos o sociedad en general presentando una demanda precisa para que sea procesada [Touraine, A., 1990: p. 48]. Es decir, se trata de comportamientos colectivos que se desarrollan en el interior de un conjunto de orientaciones culturales pero que, al mismo tiempo, se oponen al modelo de control y utilización social de los valores vigentes y representan una alternativa frente a las formas más enquistadas de la vida social [Rodríguez Palop, M.E., 2002: p. 186].

De esta forma, es posible decir que la extensión en el tiempo, la integración simbólica de los miembros -el “sentimiento del ‘nosotros’”- la especificidad en los roles en el interior de la organización y sus formas de acción no convencionales, son algunos factores estructurales que establecen la diferencia entre los movimientos sociales y las manifestaciones espontáneas de descontento social o de un grupo de presión en particular. Sin salir de estos parámetros, los movimientos sociales pueden describirse a partir de los siguientes criterios:

- a) Son agentes colectivos necesariamente movilizados que se caracterizan por un elevado grado de diferenciación y pluralismo interno y que ponen en cuestión las formas más institucionalizadas de poder [Raschke, J., 1985: p. 77].
- b) Sus objetivos son provocar, impedir o anular un cambio social importante, lo cual no tiene que suponer una subversión total del sistema, pero sí la transformación de estructuras sociales relevantes.
- c) Para distinguirlos de meros episodios de acción colectivos, es necesario que actúen con una cierta continuidad.
- d) Se distinguen en que poseen un alto nivel de integración simbólica, manifestándose en su seno un acusado sentimiento de pertenencia al grupo. En este sentido, como vimos, para lograr el afianzamiento del movimiento social es importante la identificación/construcción de 'el Otro', la definición del oponente frente al que se afirmará el movimiento.
- e) El grado de especificación de roles suele ser bajo, dado que no existe una militancia formal y crece con el nivel de organización del movimiento.
- f) Es posible reconocer una afinidad entre movimiento social y formas no convencionales de acción individual y colectiva, ya que ambas surgen ante la incapacidad del sistema institucional establecido para hallar respuesta a los problemas en torno a los cuales se articulan, es lógico que, al menos en principio, sitúen su práctica fuera de los cauces sociopolíticos formales.
- g) En su fase inicial, los movimientos sociales frecuentemente están impulsados por grupos de individuos y de estructuras socioeconómicas definidas aunque siempre intentan ampliar su acción y movilizar a sectores sociales más amplios [Offe, C., 1988]⁵⁵.

A la vista de lo antes expuesto, puede decirse que los movimientos sociales no se deben confundir con grupos de presión o de interés y, menos aún, con una reivindicación circunscrita temporalmente. Esto es, un grupo de presión tiende a buscar acrecentar su capacidad de influencia en un sistema decisional o, cuando

⁵⁵ Véase esta publicación para un análisis sociológico más amplio sobre los nuevos movimientos sociales y su entorno.

menos, evitar que ésta disminuya. En cambio, los movimientos sociales son articulaciones sociales, que no sólo representan una fuerza, sino a un conjunto de actores diversos con intereses comunes, orientados corporativamente y definidos por sus relaciones con otros actores sociales.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los criterios anteriores también son válidos para definir a los llamados *nuevos movimientos sociales* –el etnicismo, el ecologismo, el pacifismo o el feminismo, entre otros- mismos que co-participan en la construcción de la identidad colectiva en torno a cuestiones que atañen al movimiento mismo. Esta condición recae en la orientación ideológica y de los valores rectores de oposición. En virtud de su propio poder de convocatoria, arraigo social y legitimidad puede decirse que en general los movimientos sociales –nuevos y tradicionales- son formadores y receptores de contenidos y sentidos políticos y culturales susceptibles de ser amalgamados. Por ejemplo, los movimientos de reivindicación indígena suelen agregar a su estructura un importante número de mujeres y la participación de éstas en el proceso de toma de decisiones es a menudo equitativo. De esta forma, puede considerarse que aunque contengan reivindicaciones comunitarias legendarias, el esquema de participación puede ser alterado mediante un mecanismo innovador en la toma de decisiones dentro de un determinado colectivo.

De hecho, puede considerarse que hacia la década de los ochenta, aunque existen diferentes aproximaciones a este respecto, tiene lugar la identificación de los llamados nuevos movimientos sociales, mismos que se corresponde históricamente con la crisis del Estado de bienestar y el sistema de partidos, así como con el consiguiente decaimiento de la legitimidad democrática que presentó sus primeros rasgos en la década de los sesenta. Tal déficit de legitimidad puede verse como una consecuencia del debilitamiento de las fórmulas tradicionales de representación popular y de intereses de grupo que se cristalizaban en los partidos políticos, integrados originalmente en el seno de regímenes burocráticos-autoritarios. Una vertiente de interpretación sugiere que el decaimiento en las cuotas de legitimidad en la construcción social del Estado está en conexión con la desestabilización del

sistema capitalista en los años setenta⁵⁶. De hecho, algunos autores, han relacionado esta nueva situación con la transformación estructural de las sociedades industriales occidentales y la reorganización de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas de mercado a que ha dado paso tal proceso de cambio, así como con a la relocalización de la legitimidad y autoridad del estado nacional en otros niveles de gobierno y agentes no gubernamentales.

Verdaderamente, es posible pensar que la relación entre capitalismo y democracia, los dos bastiones en los que se asentó el Estado de bienestar, sólo se torna conflictiva cuando se opta por otorgar prioridad al primero sobre el segundo y se gobierna al margen de las exigencias y las necesidades de amplios sectores de la sociedad. En tal situación, sobreviene en breve una crisis de legitimidad democrática propiciada por quienes no sienten representados sus intereses en las instituciones de gobierno, lo que puede derivar en un serio desequilibrio entre los elementos que fundamentan el modelo político-económico [Rodríguez Palop, M.E., 2002: pp. 211-219]. En otras palabras, el fuerte déficit de representación democrática se traduce en una falta de equidad entre las exigencias del mercado y las políticas sociales y esto genera un malestar social que canalizan los movimientos sociales. [O' Donnell, G., Schmitter, P.C. y Whitehead, L., (comps.), 1988: p. 21]

Se puede decir que la novedad de la participación social por canales alternativos a los ofrecidos por el gobierno nacional no es peculiar por los tipos de actores sociales que formen parte de los movimientos, ya que entre ellos pueden aparecer actores tradicionales, como los grupos indígenas, organizaciones de barrios o colonos, grupos gremiales, entre muchos otros. La innovación radica en sus capacidades de expresión autónoma y en las posibilidades que tiene de plantear sus propias demandas y expectativas en el terreno político [Vilas, C.M., 1998: p. 304].

Así, se puede considerar que estas formas de expresión social se dan fuera de los conductos tradicionales de participación institucionalizada, de forma tal que se puede considerar una manifestación social del proceso de transformación de las

⁵⁶ En esta última línea puede situarse a Offe, C., en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

relaciones de poder hacia vías más informales, en relación con las instituciones dominantes. En este punto, hay que señalar que las agendas de los movimientos sociales en muchos casos reivindican al plano local como el territorio primario para acción y a las instituciones locales como el enlace privilegiado del entramado institucional del Estado para establecer contacto y buscar la solución a las demandas que le dan consistencia al movimiento. En este sentido, se puede decir que las demandas de los movimientos sociales se concentran en los siguientes terrenos:

- a) La ampliación de la agenda de la democratización para incluir en ella nuevas dimensiones y enfoques, tales como género, medioambiente, indigenismo o temas culturales.
- b) Incremento de la responsabilidad social y pública, además de la potenciación de la eficacia de captación de demandas sociales.
- c) Mejoramiento de las vías institucionalizadas en el plano local y regional para optimizar el acceso a recursos materiales, humanos, organizativos o de cualquier otra índole por parte de la sociedad civil organizada.
- d) Promoción del desarrollo local, a fin de reducir los costes sociales de la ejecución de las políticas del estado central y obtener un mayor aprovechamiento de las mismas.

Por consiguiente, es posible afirmar que la inclusión a la acción social de grupos con demandas y expectativas no resueltas por los partidos políticos es altamente positiva y contribuye a fortalecer la edificación de una historicidad más fuerte y a mejorar las condiciones de gobernanza. Esto es, considero que en el espacio local se perciben mejores condiciones para establecer contacto institucional con los grupos de presión o movimientos sociales y sus demandas. Este espacio resulta idóneo para llevar a cabo un ejercicio de concertación dentro de un marco democrático pues normalmente existen facultades y obligaciones de los GNC en relación con la promoción del desarrollo del tejido social municipal y regional. Es en este sentido en que las instituciones y grupos sociales organizados deben orientar a la concertación como el principio rector de la acción política y social sobre el

territorio. No cabe duda de que, en este proceso de pluralización y bajo tal esquema de participación, la cooperación para el desarrollo se presenta como un instrumento que puede reforzar los procesos de aproximación entre las autoridades de los GNC y los grupos de ciudadanos organizados con determinadas demandas sociales no captadas por las estructuras de agregación de los partidos.

En este sentido, es posible considerar que los nuevos movimientos sociales no representan en sí mismos una alternativa diferente en sí misma, pues podemos considerarlos como actores sociales tradicionales en situaciones nuevas, con formas de participación y de toma de decisiones distintas. De hecho algunos de estos movimientos –el feminista y el etnicismo, como los más representativos- son una manifestación contemporánea de viejísimas aspiraciones de emancipación. Así, en América Latina el llamado etnicismo –defensa de los pueblos indígenas y, sus tradiciones y costumbres- ha contribuido a la formación y organización de algunas movilizaciones por medio de articulaciones horizontales muy diversas con un poder de convocatoria significativo y con una causa legitimada mediante la opinión pública y el consenso anónimo. Cabe señalar que esta vertiente de pensamiento y acción social ha encontrado una gran ‘sintonía’ con algunos nuevos movimientos sociales europeos y norteamericanos, lo que ha dotado a su discurso de una legitimidad adicional de gran potencia. Tales han sido los casos del movimiento “Sin tierra” en Brasil y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México, que son movilizaciones sociales con diferentes niveles de proyección de sus demandas.

Precisamente, en lo que se refiere al desarrollo de movimientos sociales puede decirse que existen al menos tres elementos estructurales de gran importancia: a) la concentración demográfica; b) el crecimiento de la riqueza interna con una distribución injusta, y c) la falta de control del Estado -como fuente de redistribución y justicia social- sobre los procesos de producción, acumulación y flujo de capital [Lambert, D.C. y Martín, J.M., 1976: pp. 141 y ss.]. Como consecuencia de estos desfases estructurales ha surgido una fuerte polarización social donde se dan cita las “relaciones de trabajo precapitalista al servicio de empresas capitalistas [que en el fondo encarnan la base de un modo de producción específico, que representa] un mecanismo fundamental y estable del sistema de clases” [Rouquié, A., 1989: p. 103]. De esta forma, para finalizar con esta alusión, hay que señalar que en general

las categorías de acción social y política encuentran equilibrio en el balance de fuerzas y en sus componentes de manera muy distinta a los procesos de desarrollo en los ahora países industrializados, donde el paso de un nivel de historicidad débil, en el plano agrario y mercantil, a uno fuerte y post-industrializado, se generó bajo circunstancias históricas únicas e irrepetibles.

También, de forma lateral hay que considerar que varios de los países miembros de la UE, donde la historicidad tiende a fortalecerse es posible apreciar el tránsito de los movimientos ecologistas hacia la formación de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y partidos políticos “verdes”. Este proceso ha sido una muestra del desempeño potencial que puede generarse para lograr el procesamiento de conflictos sociales y su proyección hacia otros niveles de gobierno, en particular hacia los GNC, territorio donde los grupos ecologistas -tanto partidos políticos como movimientos sociales y en algunos casos las ONGD- centran una buena parte de su discurso de vindicación. En este caso, las organizaciones de protección del medio ambiente y los partidos ecologistas “traducen las demandas de los nuevos movimientos sociales a términos políticos y presionan al *establishment* para que cambie, amenazándolo directamente con pérdidas de poder político” [Riechmann, J., 1994: p. 149]. Es decir, este planteamiento pretende trasladar a instancias del estado central y los GNC temas que anteriormente las agendas no solían considerar dentro de sus programas de gobierno y plataformas electorales. En este sentido, es posible observar algunos de los valores generados en las últimas tres décadas, como la conciencia ecologista y equidad de género han llegado a formar parte activa de la constante reconstrucción del ideario político de los partidos, sus cuadros, militancia, organizaciones simpatizantes y sus votantes, así como contenido de la visión estratégica para la construcción de la política de la cooperación para el desarrollo a partir de sus distintos niveles de acción y la participación de actores muy diversos.

Capítulo V: La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea y el apoyo a la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD) durante la década de los noventa

Una vez establecidos algunos rasgos característicos y los mecanismos de funcionamiento de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (Codd) bajo diferentes regímenes de gobierno y mediante distintos tipos de asociación con actores de diversa naturaleza, vale la pena abordar el siguiente tema que gira en torno a su operación en el marco de las relaciones internacionales de la Unión Europea (UE) y dentro de su estructura institucional. En primer lugar, hay que aclarar que la incorporación de la Codd dentro de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la UE ha enriquecido los sentidos prácticos y teóricos de esta actividad a nivel mundial. De hecho, si sumamos la cooperación bilateral de los países miembros y la comunitaria tenemos que la UE es el principal donante mundial de cooperación internacional para el desarrollo. De esta forma, es posible considerar que la adopción en términos generales de la cooperación descentralizada por parte de la Comisión Europea (CE) -órgano ejecutivo de la UE- “responde a la voluntad de ampliar la gama de los agentes de cooperación para el desarrollo, tanto en los terceros países como en Europa” [Comisión de las Comunidades Europeas, 1996: p.1]. Así, el apoyo de la UE a esta actividad particular ha resultado un parte aguas en su desempeño tanto teórico como práctico.

De esta forma, para una mejor comprensión del fenómeno y su tendencia a lo largo de la década de los noventa, cabe señalar la importancia que ha guardado para el desempeño de las actividades de cooperación por parte de las instituciones comunitarias y en la generación de mecanismos de promoción previstos por la política de cooperación internacional para el desarrollo de la UE. En este sentido, parece conveniente para valorar la importancia de la política de cooperación de la UE, en relación con la cooperación descentralizada -en particular la Codd-, esbozar algunos rasgos generales característicos de la política exterior comunitaria y la política de cooperación para el desarrollo. En el siguiente apartado de este capítulo se describirá el proceso de formalización de la actividad de la cooperación descentralizada dentro de las instituciones políticas comunitarias. La última parte, se refiere a los instrumentos o programas habilitados por la política de cooperación comunitaria para el apoyo de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo.

1. Antecedentes históricos de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea

En primer lugar, hay que reconocer que dentro del proceso de integración de la UE, la armonización estructural de las administraciones públicas nacionales y no centrales europeas con el aparato político-administrativo comunitario ha significado un importante reto común a todos los miembros y al andamiaje institucional comunitario. De igual manera ha ocurrido con la construcción de la política exterior comunitaria en la que la política de cooperación para el desarrollo se distingue como uno de sus pilares. De hecho, se puede afirmar que desde la consolidación formal de la UE -con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993- se parte de la base comunitaria -las Comunidades Europeas integradas- y las formas intergubernamentales de cooperación como son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de cooperación en los ámbitos de justicia y los asuntos de gobierno interior. De esta forma, si incluimos a la cooperación para el desarrollo, resultan los tres elementos que constituyen el núcleo duro de la política exterior de la Unión Europea. [Liñán Noguera, D.J., 2002: p. 50]. De tal forma, hay que señalar que este capítulo se concentrará en las políticas e instrumentos comunitarios para el desempeño de actividades de cooperación internacional en países no comunitarios con necesidades específicas susceptibles de ser cubiertas mediante fórmulas de coparticipación con los GNC de los países miembros.

Asimismo, hay que señalar que no obstante las dificultades que se han salvado para dotar a la política de la UE de una dimensión exterior, la necesidad de su creación ya se había hecho patente en repetidas ocasiones, como por ejemplo en el caso de la guerra de los Balcanes. De esta forma, se puede considerar que al menos existen cuatro razones de peso real que acusan el cumplimiento de la demanda para edificar una política exterior común:

- a) La conveniencia en términos económicos y comerciales de lograr una posición común entre los estados nacionales miembros, a fin de

alcanzar un mayor peso específico en las relaciones internacionales en general.

- b) El impacto provocado por la propia integración del mercado común europeo en las relaciones internacionales haciéndose necesaria la ampliación del cuerpo burocrático y el refuerzo de las relaciones con otros agentes extra-comunitarios.
- c) La patente necesidad de edificar una política común en materia de seguridad y estabilidad de la región, y su entorno con una agenda de temas muy variada que incluyen temas medulares como la migración ilegal, el terrorismo, los tráfico de drogas, armas y personas, entre otros.
- d) Por último, los vínculos históricos, políticos, económicos y culturales que mantienen algunos de los estados miembros con países en desarrollo de diferentes continentes que en el pasado fueron colonias europeas. De hecho, esta condición ha presionado el reconocimiento de algunas condiciones bilaterales establecidas previamente a la integración europea, en términos de acceso de productos e inversión a los mercados y muchos otros elementos en una red compleja de relaciones. En el caso de la cooperación para el desarrollo, este vínculo influyó particularmente en la asignación de prioridades geográficas para el ejercicio de la cooperación para el desarrollo comunitaria, como es el caso de la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar (PTUM)⁵⁷ que tiene como origen los Convenios de Lomé. Esta particular forma de asociación, respondía en ese entonces claramente a la necesidad de articular desde la UE las relaciones con países que mantienen vínculos históricos y económicos específicamente con Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido. De hecho, como veremos más adelante, es posible considerar a los Convenios de Lomé el núcleo central de la política de

⁵⁷ Estatus ratificado en: Tratado constitutivo de Comunidad Europea, Diario Oficial núm. C 340 del 10 noviembre 1997, artículos 182 al 188.

desarrollo de la UE [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p. 119].

De esta manera, resulta evidente la importancia que mantiene la cooperación internacional para el desarrollo como uno de los ejes principales de la política exterior europea e instrumento de regulación de las relaciones políticas, económicas y culturales con varias categorías geográficas formadas por bloques de naciones con estatus de trato diversificado entre sí. Así las cosas que para la consolidación del proceso de integración europeo era necesaria la habilitación de una dimensión exterior comunitaria, dadas las razones antes mencionadas. De este modo, la relativa cesión de atributos por parte de los estados nacionales a la comunidad de estados significaba la clara distinción entre los aspectos económicos y el resto de los ámbitos de la política exterior. De hecho, esta percepción tan evidente en el plano teórico como artificial en la práctica, está integrada en el TUE⁵⁸, donde la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se identifica como uno de los pilares de la Unión Europea, pues formaliza la separación entre las relaciones exteriores que son competencia comunitaria y el resto de la política exterior que, mantenida bajo una lógica intergubernamental que permanece bajo “la competencia de los Estados, en un sistema más cercano a la concertación” [Liñán Noguera, D.J., 2002: p. 603].

Sin embargo, a pesar que el TUE prevé en su contenido formal la coordinación de las políticas bilaterales de los Estados miembros con la política comunitaria de cooperación internacional para el desarrollo, hay que reconocer que es poco significativo el avance a este respecto. De hecho, “la política de cooperación para el desarrollo, al igual que le ocurre, en cierta manera, a la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), no habla aún con una sola voz en el ámbito europeo, lo que reduce su efectividad e impacto [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p. 109]. Además, hay que aceptar que la política exterior de la UE frecuentemente mantiene dos dimensiones diferentes. Por un lado, las relaciones

⁵⁸ Tratado de la Unión Europea. Adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, aunque su entrada en vigor se retrasó hasta el 1 de noviembre de 1993, dado que fue necesaria la realización de referendos o ratificaciones parlamentarias en los países contrayentes.

bilaterales con otros países; y por otro, las relaciones multilaterales con organismos internacionales y otros agentes internacionales [Lister, M., 1997: p. 27]. Esta pluralidad de relaciones de naturaleza diversa dificulta en muchos casos la complementariedad, coherencia y compatibilidad; es decir, la armonización de las políticas de los Estados miembros con la dimensión bilateral y multilateral de los estados y la desarrollada por la propia UE.

Así, se puede esbozar brevemente una de las cuestiones de mayor relevancia en torno a la política exterior de la UE: el carácter ambivalente ya sea por un lado como actor unitario o bien como un conjunto de estados nacionales con expectativas e intereses diversos y con un marco de relaciones internacionales propio. Esto es, “en algunos aspectos llega a ser casi una entidad unificada y supranacional, mientras que en muchos otros aspectos parece ser tan sólo un frágil conjunto de estados soberanos” [Pearson, F.S. y Rochester, J.M., 2000: p. 358]. Así, vale la pena retomar la clasificación propuesta por M. Merle –a partir de su naturaleza y funciones- para la agrupación de los actores internacionales en tres grupos básicos: a) los estados nacionales (y sus unidades administrativas no centrales por ende); b) las organizaciones intergubernamentales (OIG) y; c) las organizaciones no gubernamentales o de carácter transnacional [Merle, M., 1978: pp. 341-342].

A la luz de la anterior agrupación, podemos observar que la Unión Europea se corresponde con una organización intergubernamental que como el resto de este tipo de organizaciones goza de una personalidad jurídica derivada, es decir, que se encuentra condicionada a la voluntad de los estados nacionales miembros, mediante un sistema de toma de decisiones *sui generis*. Por ello, no es posible esquematizar la actividad de los GNC en general en su relación con la Unión Europea –como se hizo en las figuras 5 y 7 del capítulo III- pues como se ha dicho sus relaciones exteriores son complementarias a las de los estados miembros. De esta forma, por ejemplo, podemos considerar que las OIG tradicionales –como la Organización de las Naciones Unidas (ONU)- están limitadas en cuanto a su alcance y contenido por los propios Estados miembros que la integran. A este tipo de formación institucional internacional se le llama *organización de cooperación*.

Sin embargo, en el caso de las Comunidades Europeas se puede considerar que se trata de una *organización de integración* en tanto que mantiene como atributo inmanente la función de unificación, donde “se alimentan los poderes de los Estados, de manera que la limitación es sustituida por una ‘transferencia’ de poderes [...] las CCEE tienen atribuidas funciones que comúnmente son ejercidas por sus Estados miembros, con la consecuencia de que en los ámbitos de su competencia se produce una sustitución de los Estados en beneficio de las CCEE” [Liñán Nogueras, D.J., 2002: p. 605].

No obstante, esto no quiere decir que los procesos de construcción y ejercicio de una política exterior supranacional estén exentos de serios problemas en su formulación e instrumentación. A este respecto, hay que considerar que la coexistencia de las competencias nacionales con las comunitarias no plantea en sí mismo la enajenación de la acción exterior de los Estados miembros en favor de la Comunidad, pues ello sería “contrario, no sólo al sistema de reparto competencial previsto por el Tratado en su versión original⁵⁹, sino también a la esencia de lo que ha de ser la cooperación para el desarrollo, tendente siempre a sumar esfuerzos y voluntades en favor de sus beneficiarios” [González Alonso, L.N., 1998: p. 295]. Aunque hay que reconocer que la cooperación para el desarrollo cuenta con una base política eminentemente pragmática que es el resultado de la agregación conjunta de los intereses de los Estados miembros con una visión estratégica.

De hecho, la cooperación para el desarrollo comunitaria es resultado de un proceso histórico que inició hace relativamente poco tiempo. Las primeras actividades se concentraron en el establecimiento de regímenes comerciales que concedieron ciertas preferencias arancelarias y de aduana a determinados productos; además, de la habilitación de algunos programas de asistencia financiera y técnica. Desde su creación, estas primeras acciones tuvieron destinadas a las ex colonias europeas –en especial de Francia, en un primer momento. Esta fue la primera referencia de selección geográfica para el ejercicio de cooperación para el desarrollo que obró en el espacio comunitario europeo. No obstante, hay que

⁵⁹ El autor se refiere a la interpretación de una sentencia que dictó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 2 de marzo de 1994 (*PE c. Consejo*, C-316/91) a este respecto.

señalar que paulatinamente las diferencias en el trato hacia unos países y otros se han acortado. Incluso, se puede afirmar que el ejercicio de la política de cooperación se ha ampliado en general hasta incluir casi la totalidad de los países en desarrollo, así como la disposición de una variada gama de instrumentos y acciones para este propósito. Aun así, todavía “no se ha afirmado una política global y uniforme, y ese carácter jerárquico y selectivo sigue siendo uno de los principales rasgos característicos de la política comunitaria de desarrollo” [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p. 110].

De esta forma, resulta relevante identificar a la política comunitaria de cooperación para el desarrollo “como un vasto proceso de incorporación que, desde su origen en 1957 con el Tratado de Roma y la asociación de los llamados países y territorios de ultramar (PTUM) supuso la acumulación progresiva, con carácter selectivo, de los intereses de los estados miembros” [López Martínez, A., 1992: p. 29]. En términos de sustentación jurídica, el origen de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo se remonta igualmente al Tratado de Roma en cuya cuarta parte, están referidos los criterios de asociación de los PTUM. Específicamente, en los artículos 182 al 188 se establecen en términos generales las modalidades y procedimientos para la asociación de los PTUM, con sus beneficios y restricciones. Igualmente en el artículo 182, se definen a los PTUM como los países y territorios que guardan “relaciones especiales” con Francia y Países Bajos, posteriormente se sumarían con la ampliación de la Comunidad Económica Europea de 1973, las ex colonias danesas y una veintena de países de los miembros de la Commonwealth, liga de asociación liderada por Reino Unido⁶⁰.

Vale señalar que según el artículo 182, el objetivo central de esta asociación “será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la

⁶⁰ Por ejemplo, la India, ex colonia británica, por su enorme peso demográfico y potencial económico tuvo que quedar fuera de los PTUM para no originar desequilibrios en el mercado europeo. En este sentido, se suman sólo los países de África, Caribe y Pacífico, de ahí el origen de las siglas “ACP”, que distinguen a los países con un régimen de asociación comercial y de cooperación particular con los países comunitarios.

Comunidad en su conjunto” [Comunidad Europea, 1957: p. 1]. Cabe señalar que la finalidad de incluir estas normas dentro del Tratado, era articular las relaciones políticas, económicas y sociales con países que en su mayoría mantenían vínculos colonialistas o post-colonialista con las metrópolis de los Estados miembros. De esta forma, hay que reconocer que el papel de Francia fue en ese entonces determinante para la edificación de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, ya que “no es sino al final de las negociaciones, a punto ya de abordarse la redacción del Tratado que creará el Mercado Común, cuando Francia, que es la principal potencia colonial de los Seis, plantea el futuro de sus territorios africanos y de ultramar y hace de una solución satisfactoria para sus intereses *conditio sine qua non* de su incorporación al tratado” [López Martínez, A., 1992: p. 29].

Con la intervención de la llamada “Unión Francesa” (la metrópoli gala y sus colonias) a favor de sus intereses particulares, es posible afirmar que los objetivos marcados por el Tratado de Roma, se convertirían a la postre “en el embrión de un sistema comunitario de cooperación internacional para el desarrollo [Abellán Honrubia, V., 1982: pp. 192-193]. Así, se puede decir que el proceso de edificación del modelo comunitario de cooperación para el desarrollo que unificara y diera forma a los intereses sectoriales y geográficos de los países ha sido bastante complicado.

Fundamentalmente, se puede decir que los obstáculos de índole jurídico que marcaban que “aparte de las normas sobre los PTUM, ninguna otra disposición del Tratado permitía la elaboración de una política en estas materias” [Liñán Noguerras, D.J., 2002: p. 646]. En segundo lugar, y quizás acusa del primero, nos encontramos con la percepción de los estados nacionales de la política de cooperación para el desarrollo como un componente medular en el ejercicio de las relaciones exteriores y en la edificación de la política exterior nacional. Así, vale citar una descripción metafórica sobre el ambiente que impregnaba el Tratado de Roma en torno al tema de la cooperación para el desarrollo comunitaria: “Francia, país rico en soluciones originales a las relaciones de pareja, opta ‘simplemente’ por el matrimonio entre los PTUM y la CE, adjudicándose ella el papel de padrino. Y el 16 de noviembre de 1956 presenta su proyecto de capitulaciones matrimoniales bajo la forma de un *régimen de asociación* [cursivas en el original] que acabaría constituyendo la Parte IV del Tratado [...] y cuyos elementos fundamentales son un régimen comercial de

intercambios equivalente al que los Estados miembros se otorgan entre sí y un fondo para el desarrollo económico de los PTUM” [López Martínez, A., 1992: p. 30].

En términos generales, se puede decir que no es sino hasta los años setenta que la Comunidad Económica Europea (CEE)⁶¹, a través de su aparato institucional, se decide a atraer hacia sí la cuestión de la cooperación internacional para el desarrollo, hasta entonces, casi en su totalidad en manos de los estados nacionales. Se puede decir que esto ocurre a partir de la habilitación por parte de la ONU de diversos instrumentos intergubernamentales multi-anales para apoyar programas y proyectos para desarrollo en los países africanos, asiáticos y latinoamericanos, principalmente. Entonces, es cuando las instancias decisorias de la CEE acordaron llevar a cabo un conjunto de actuaciones destinado a la cooperación para el desarrollo en el hemisferio sur. Esta coyuntura hizo patente la necesidad de cambiar “la imagen de organización aduanera y agrícola susceptible de obstaculizar la expansión de los intercambios y, de cualquier forma, desprovista de las medidas de cooperación necesarias para solucionar los problemas del desarrollo” en los países menos desarrollados [Commission des Communautés Européennes, 1971: p. 357].

Hacia aquel momento, debe considerarse que en el Tratado de Roma se preveía un estatus diferente para los países que habían sido colonias francesas. Estas mismas condiciones de trato preferencial en términos comerciales y de cooperación para el desarrollo recayeron en las colonias de Bélgica y los Países Bajos. Así, las ex colonias en su conjunto formaron los llamados Países y Territorios de Ultramar (PTUM). Una vez consolidada la independencia de la mayoría de los PTUM, se celebró en 1963 la I Convención de Yaundé que concluyó con el acuerdo de dotación de apoyo técnico y financiero mediante la creación *ex profeso* del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), y también el establecimiento de un sistema de preferencias comerciales para este grupo de países en desarrollo. Posteriormente, la convención de Yaundé II se llevó a cabo seis años después bajo condiciones muy parecidas a las de la primera ronda de acuerdos de Yaundé I.

En consecuencia, unos meses más tarde, se difundió el *Memorandum de la Comisión para la política comunitaria de cooperación* que abre paso al inicio formal

⁶¹ Desde la entrada en vigor del TUE de Maastricht de 1992 se denomina “Unión Europea”.

de los programas comunitarios de cooperación internacional para el desarrollo [Comisión de las Comunidades Europeas, 1971: pp. 49-53]. Con ello, además de la resolución del Parlamento Europeo sobre el documento antes mencionado, se esbozan de forma incipiente “los límites precisos y las esferas concretas de esta cooperación comunitaria” [Abellán Honrubia, V., 1982: p. 178]. En este sentido, es posible afirmar que los principales retos que desde entonces enfrentaron las instituciones comunitarias para la edificación del sistema de cooperación para el desarrollo comunitario son:

- a) La complementariedad entre las políticas de cooperación para el desarrollo de los estados miembros y la acción de la política comercial común que desde entonces representa uno de los instrumentos prioritarios del sistema europeo. Así como la compatibilidad entre las políticas económicas internas de los estados nacionales con los objetivos planteados por la política cooperación internacional para el desarrollo comunitaria.
- b) La armonización específica de las políticas sociales, agrícolas e industriales de cada Estado miembro y de la Comunidad con el conjunto de actuaciones relativas a la cooperación para el desarrollo.
- c) La habilitación de cuerpos técnicos y administrativos eficaces que desempeñen las actividades de cooperación internacional para el desarrollo de la Comunidad.

En este punto, para una mejor comprensión de la política de cooperación para el desarrollo de la UE vale la pena considerar al menos dos factores que resultan determinantes en su análisis. En primer, la voluntad política que mantengan los Estados miembros para la transferencia de facultades efectivas a la Comunidad. Luego, la “ubicación de la cooperación para el desarrollo en las políticas internas y externas de la Unión Europea y, más concretamente, su lugar en el seno de sus relaciones exteriores, donde se mezclan prioridades geográficas, comerciales o de seguridad” [Sotillo Lorenzo, J.Á. 1998: p. 71]. En este sentido, se puede establecer que en el caso de las Comunidades Europeas “la filosofía que inspira la política

comunitaria de cooperación para el desarrollo se apoya básicamente en las ventajas que pueden derivarse de la magnitud del Mercado Común y del establecimiento de lazos contractuales entre la Comunidad y los países en desarrollo“ [Abellán Honrubia, V., 1982: pp. 180-181].

En este marco, la incorporación de Reino Unido a las Comunidades Europeas en 1973 supuso la ampliación de la cobertura geográfica del sistema comunitario de preferencias comerciales y de cooperación, dado que, como antes de mencionó, se sumaron algunos de los países que integraban las ex colonias británicas. Cabe señalar que los procesos de independencia en diversos puntos geográficos motivaron obviamente la transformación del vínculo entre las potencias coloniales y sus ex colonias. Así, la modificación en las relaciones políticas, económicas y culturales entre ambas dio pie a que se asegurara “el mantenimiento de los vínculos de éstas no sólo con las antiguas metrópolis, sino con el naciente mercado comunitario” [Sotillo Lorenzo, J.Á. 1998: p. 72]. Dentro de este contexto, en 1975 tiene lugar la firma del primer convenio entre la Comunidad y sus Estados miembros con 46 de los entonces nuevos estados independientes de África, el Caribe y Pacífico. De esta forma, se contrajo en Togo, el Convenio de Lomé, mismo que puede ser considerado como el núcleo duro de la cooperación de la Comunidad [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: p. 119; Sotillo Lorenzo, J.Á. 1998: p. 72].

Sucesivamente, se celebraron reuniones entre estos dos bloques de países, hasta que a finales de 1989 se firmó la cuarta edición de la convenio de Lomé⁶². Durante la década de los noventa, periodo en estudio, este acuerdo rigió las relaciones de cooperación preferenciales –en relación con otras regiones mundiales– entre los 71 Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), la Unión Europea y sus Estados miembros. Esencialmente, el convenio está compuesto por dos vertientes que se combinan en la práctica: la ayuda y el comercio. Por su parte, el sistema de

⁶² Cabe señalar que en el año 2000 se firmó en Cotonú, Benin, el nuevo acuerdo de asociación ACP-CE, sucesor del Convenio de Lomé. Celebrado por un período de veinte años. Este acuerdo asocia diálogo político, cooperación económica y comercial, además de la instrumentación de diversas estrategias para el desempeño de la cooperación para el desarrollo de la UE.

asociación de Lomé está diseñado para que la ayuda fluya a través del Fondo Europeo de Desarrollo⁶³ y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que son instrumentos financieros *ex profeso* que dotan recursos para programas y proyectos para el desarrollo social y económico de los países ACP.

En este sentido, se crearon cinco instrumentos de financiamiento específicos: a) como son el Stabex que es “un sistema de estabilización de ingresos por exportaciones de productos básicos para aquellos países ACP cuyos precios se resienten de las fluctuaciones en los mercados mundiales que, naturalmente, ellos no dominan” [López Martínez, A., 1992: p. 33]. Es decir, se asegura la transferencia de recursos para garantizar las exportaciones de productos agrícolas, en este caso; b) en el Acuerdo de Lomé II se instauró Sysmin que es un fondo que opera en términos semejantes a Stabex, pero en el campo de la explotación y exportación de minerales; c) ayuda a refugiados; d) auxilio en situaciones de emergencia, y; f) asistencia para llevar a cabo las medidas exigidas por los programas de ajuste estructural, capítulo que incluye los procesos de descentralización del Estado y la transferencia de competencias a los gobiernos no centrales. En cuanto al comercio, los sucesivos acuerdos de Lomé determinaron el acceso al mercado comunitario de gran parte de las exportaciones de los países ACP con exención en los derechos de aduana, sin restricciones cuantitativas y mecanismos que garantizan la compra de diversos productos no manufacturados de los países en cuestión.

Sin embargo, en relación con el tema que nos ocupa, la importancia de los convenios de Lomé IV radica en la inclusión de nuevos instrumentos orientados a otras actividades y bajo perspectivas más diversificadas. Por una parte, se incluyeron algunos contenidos referentes a aspectos políticos como son la democratización, promoción del estado de derecho y ampliación del diálogo social entre actores locales, regionales y nacionales. Así, también se reforzaron algunos instrumentos que promovían el desarrollo del sector primario de las economías que

⁶³ Es importante señalar que los recursos con los que opera este fondo son dispuestos directamente por los estados miembros, por lo que no están contabilizados como parte del presupuesto comunitario. En este sentido, hay que señalar que los principales contribuyentes para este fondo en la década de los noventa fueron Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, España y Países Bajos.

a su vez realizaban cambios orientados a la competitividad, a la protección del medio ambiente y a la descentralización del Estado, tanto hacia los gobiernos no centrales como hacia la sociedad civil. De hecho, como veremos más adelante, es en este marco que se incluye a la cooperación descentralizada en el texto de este acuerdo. Finalmente, hay que señalar que parte de la importancia del proceso de diálogo multilateral de Lomé se centra en el establecimiento de un marco institucionalizado de diálogo entre la Unión Europea y sus países miembros con los Estados ACP, lo que serviría de parámetro para el establecimiento de otros acuerdos de cooperación con países agrupados geográficamente en otras regiones mundiales como la cuenca del Mediterráneo, América Latina, Asia, Europa del este y las ex repúblicas.

Por otra parte, la segunda prioridad para la UE para establecer un marco para regular los vínculos de la cooperación comunitaria para el desarrollo fue hacia los países de la cuenca del Mediterráneo (MED). Las razones estriban en la vecindad geográfica, además de una cartera muy amplia de asuntos compartidos entre los que destacan la seguridad, el comercio, la migración y el desarrollo. Igualmente, como se ahondará más adelante, dentro de los programas MED se encuentran algunos instrumentos financieros orientados hacia la cooperación descentralizada, en especial la CODD. Posteriormente, se consolidó dentro la cooperación comunitaria otra categoría de Estados que en conjunto fue designada América Latina y Asia (ALA). En contraste con el régimen preferencial de Lomé, al igual que los países MED, los Estados latinoamericanos y asiáticos cuentan con el estatus de “no asociados”. Con ello, los aproximadamente 40 miembros de ALA gozan de los beneficios que otorga el sistema de preferencias generalizadas, además de asistencia técnica y financiera directa. Sin embargo, hay que hacer hincapié en el hecho que en este caso la dotación de fondos de asistencia no tiene un carácter contractual, como en el caso de Lomé, y por tanto no cuentan con un protocolo financiero plurianual.

De esta forma, se puede señalar que posiblemente “lo que más destaca de las relaciones con América Latina y Asia sea la existencia de un diálogo político institucionalizado, que se traduce en la celebración de reuniones: con los países

centroamericanos (Diálogo San José), con los latinoamericanos (Grupo de Río) y la conferencia ministerial Unión Europea-ASEAN”⁶⁴ [Sotillo Lorenzo, J.Á. 1998: p. 74]. Es necesario señalar que aparentemente el cambio de percepción de la Unión Europea hacia sus relaciones exteriores con las regiones mundiales de América Latina y Asia se debe en parte a los procesos de democratización en diversas zonas, así como en términos generales al crecimiento de las economías en estas regiones [Lister, M., 1997: p. 31].

Como hemos visto, durante la década de los noventa la política de cooperación para el desarrollo comunitaria fue el resultado de un proceso histórico bastante reciente, en el cual inicialmente se establecieron determinados regímenes comerciales preferenciales y la dotación de asistencia financiera y técnica a un grupo reducido –gradualmente ampliado- a países en desarrollo que mantenían nexos económicos, políticos y culturales con los países miembros, en especial Francia y Reino Unido. Durante este proceso, se fueron asentando políticas regionales diferenciadas hacia los distintos países en desarrollo. No obstante, en la actualidad se puede decir que estas diferencias entre regiones mundiales y países se han acortado y la cobertura de la UE se ha ampliado hasta la mayoría de los países en desarrollo. Como parte de este fenómeno se han diversificado los actores y los instrumentos, dando como resultado una política de cooperación compleja y especializada tanto en áreas geográficas como en determinados lineamientos generales de la política de cooperación para el desarrollo de la UE.

Finalmente, hay que señalar que la diversidad de actores, instrumentos y enfoques que intervienen en la cooperación comunitaria a partir de los convenios regionales han motivado una rápida evolución del discurso y la práctica en el campo de la cooperación para el desarrollo. De este modo, se pueden identificar dentro de las líneas de acción y las instituciones de la Unión Europea algunas formas de innovación y replanteamiento de los procesos de cooperación para el desarrollo comunitaria. Así, dentro de estas prácticas innovadoras de la cooperación de la UE en este terreno, destaca la cooperación descentralizada que se presenta más que

⁶⁴ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático por sus siglas en inglés.

como un instrumento u objeto de una línea presupuestaria, como un enfoque que busca la formación de un tejido social y económico durante los diversos momentos del proceso de desarrollo y “coloca a los agentes en el centro mismo de la ejecución y por lo tanto persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables” [Consejo de la Unión Europea, 1998: p. 1].

De igual forma, las políticas y los instrumentos de la cooperación para el desarrollo de la UE se van modificando de manera flexible acorde a los momentos históricos y los objetivos que marque la política exterior comunitaria. Por ejemplo, en 1989 con la caída del muro de Berlín –símbolo por excelencia del fin de la Guerra Fría- las prioridades marcadas por la agenda exterior europea se volcaron sobre el centro y el este de Europa, dentro de la estrategia escalonada para la adhesión y la ampliación de la Unión Europea. Así que al iniciar la década de los noventa, la atención y los recursos de la UE se encausaron en gran medida hacia los países candidatos a ingresar y hacia los países que después de la adhesión formarían las nuevas fronteras con el espacio comunitario europeo.

Otro factor que influyó en la modificación del flujo de la cooperación de la UE fue la firma de los acuerdos de la llamada Ronda de Uruguay del GATT en 1994. Este convenio preveía en el mediano plazo la reducción del margen preferencial que hasta entonces brindaba la UE a los países del grupo ACP. Asimismo, en este mismo año tuvo lugar la renovación de la estrategia de cooperación con los países de América Latina y Asia (ALA), en la cual se canalizaron mayores recursos que en las ediciones anteriores. Por su parte, al año siguiente se reforzó la estrategia de asociación con los países en desarrollo de la cuenca del mar Mediterráneo.

De esta forma, hay que apreciar como las posibilidades reales del ejercicio de este tipo de cooperación estriban en cierta medida en “las oportunidades ofrecidas por los países beneficiarios y por los incentivos de los programas de cooperación de la Comisión” [Rhi-Sausi, J.L., 1997: p. 5]. De esta forma, se puede apreciar que durante la década de los noventa el mapa de los intereses de la política exterior europea se fue modificando, se redujo el margen preferencial de los países ACP. Dicho de otra forma, los intereses políticos y económicos de los países de la UE se han diversificado desde el punto de vista geográfico. De modo tal, como veremos más adelante, que para la construcción de la política de cooperación para el

desarrollo de la UE fue necesaria la instauración de una gama de prioridades que englobara de forma coherente y ordenada los intereses y expectativas de los países que conformaban entonces el espacio comunitario europeo.

2. Descripción del proceso de formalización del concepto y la práctica de la CODD en las instituciones políticas de la Unión Europea

No obstante que el objeto de estudio de esta investigación se centra en las actividades de cooperación internacional para el desarrollo de los gobiernos no centrales (GNC) –ciudades medias y regiones, en particular- resulta de interés la revisión del conjunto de actuaciones institucionales de la Unión Europea (UE) para promover el fortalecimiento, tanto en el hemisferio norte como en el sur, de los GNC para enfrentar las nuevas condiciones de gobierno motivadas por distintos procesos. Como se mencionó en el capítulo III, algunos de los factores más relevantes que han dado impulso a las actividades de los GNC en el exterior son la tendencia generalizada hacia la descentralización de las competencias del Estado, los efectos de las distintas formas de globalización sobre las diversas sociedades y, a la vez, la multiplicación de actores que mantienen intereses concretos en los distintos niveles de análisis descritos en el capítulo anterior. De esta forma, en el próximo apartado se expondrán algunos temas relacionados con el desempeño teórico y práctico de la CODD dentro del ámbito institucional de la UE y algunos de los principales instrumentos institucionales comunitarios edificados en su apoyo.

En primer lugar, como ya se ha mencionado, es importante tener en cuenta que el concepto de “cooperación descentralizada” mantiene dentro del espacio comunitario europeo al menos dos acepciones claramente diferenciadas. Por un lado, como por ejemplo en España y Francia, se define como la actuación en materia de cooperación internacional para el desarrollo que realizan entidades territoriales no centrales, que como se dijo son los gobiernos de las ciudades, demarcaciones municipales, provinciales, comarcales o regionales; es decir los gobiernos no centrales.

Por otra parte, se puede tomar la definición ofrecida por la Comisión Europea (CE), que se refiere a la cooperación descentralizada de forma más amplia en términos de participación de actores de diversa naturaleza. Además de los GNC, se incluyen otros agentes; esto es, se percibe a la cooperación descentralizada como una herramienta para forjar múltiples formas de asociación que tengan como objetivo la promoción del desarrollo sostenible dentro del ámbito local y regional. Ello permite la localización conceptual de la actividad de cooperación para el desarrollo dentro de una gama amplia, que incluye a actores gubernamentales y no gubernamentales, tales como gobiernos no centrales, ONG, cámaras de industria y comercio, universidades, organizaciones de base, sindicatos y empresas, entre otros. Según la CE, la cooperación descentralizada no es un instrumento más o una ventanilla para financiar pequeños proyectos en el ámbito local, sino es “otra manera de hacer la cooperación que tiende a poner los agentes (en toda su diversidad) en el centro del proceso de cooperación implicándolos a lo largo del ciclo de intervención y precisando los papeles y responsabilidades de cada uno, de acuerdo con el principio de subsidiariedad” [Comisión Europea, 1999: p. 2].

En este sentido, debe mencionarse que la amplitud característica del concepto de cooperación descentralizada utilizado por la Comisión Europea tiene que ver con la diversidad de categorías de actores aceptadas en su definición. De tal forma, podemos agrupar a los actores según la naturaleza esencial de su conformación de la siguiente forma:

- a) *Gobiernos no centrales* tales como las demarcaciones urbanas o metropolitanas, municipios, autoridades regionales, provinciales, comarcales y “todo nivel de organización local dotado de competencias definidas, de una autonomía relativa y de medios más o menos importantes” [Comisión Europea, 1999: anexo 3, p. 14].
- b) *Agencias gubernamentales descentralizadas*, como puede ser el caso de agentes institucionales del gobierno central que bajo el propio proceso de descentralización han sido desconcentradas del aparato burocrático central y que, por ende, han cambiado los límites territoriales de su autoridad hacia los niveles regional o local.

- c) *Asociaciones y agrupaciones locales de la sociedad civil* como organizaciones de base, asociaciones de mujeres, de productores, culturales, de defensa de derechos comunitarios y otras entidades sociales que mantengan un peso específico dentro de determinado colectivo.
- d) *Estructuras de apoyo para los procesos de desarrollo*, así como organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, universidades, centros de investigación y otras organizaciones que gocen de cierta capacidad organizativa o técnica para coparticipar potencialmente en actividades de cooperación para el desarrollo.
- e) *Estructuras de servicio popular*, tales como las cajas de ahorro, crédito y los diversos tipos de mutualidades.
- f) *Estructuras de asociación federativa y redes* de muy diversa naturaleza, como por ejemplo redes de apoyo gremial, de trabajo académico, defensoras de los derechos humanos, de la protección al medioambiente y otras múltiples formas de asociación en red.
- g) *Agentes del sector productivo privado*, como es el caso de la pequeña y mediana empresa (PYME), del sector productivo informal, de las cooperativas y otros operadores que contribuyen en la generación de las condiciones económicas del colectivo en cuestión.

Ahora, después de la definición de los agentes de la cooperación descentralizada previstos por la UE, parece conveniente establecer la orientación considerada por la CE como esencial para el ejercicio práctico de este enfoque específico de cooperación. Cabe poner en claro que la perspectiva de la acción de este instrumento comunitario tiene su fundamento en cinco "ideas maestras"⁶⁵ que resumen lo siguiente:

⁶⁵ Aunque este tópico ha sido abordado en distintos documentos y foros, se puede consultar en: Comisión Europea (1999): "Nota a los servicios de la DG Desarrollo y a las delegaciones en los países ACP-ALA-MED y PECO", Dirección General Desarrollo, A4 (00) D/1424, 23 de diciembre, Bruselas, pp. 2-3.

- a) Promover la participación activa de todos los agentes dentro de los procesos de desarrollo. Esto es, trascender la participación instrumental para alcanzar la transformación del beneficiario en agente o socio del propio proceso de desarrollo. De esta forma, se pretende que una intervención puntual logre activar a agentes de la sociedad civil y gubernamentales para que sean capaces de incidir positivamente en su desarrollo y el de sus comunidades de forma progresiva, sostenible y con una red de corresponsabilidades bien definida.
- b) Fomentar la concertación y la complementariedad entre agentes diversos. Este postulado se refiere a que la cooperación descentralizada pretende abrir procesos de diálogo y acuerdo entre los actores participantes bajo un enfoque programático que determine con claridad los diferentes momentos del ciclo y las tareas y objetivos a cumplir. Asimismo, se busca la creación de nuevas formas de asociación entre la esfera pública y el sector privado de la economía.
- c) Buscar la reducción de la distancia entre el nivel de gestión administrativa y el de operación. Es decir, propiciar la formación de gestiones de proyectos y programas descentralizadas, de tal forma que los recursos queden en el plano más cercano posible a los actores del proceso de desarrollo. En este punto, el papel que juegan las agencias nacionales tanto donantes como receptoras es determinante, pues en gran medida prevalecen los esquemas centralizados en la administración de los recursos.
- d) Adoptar un enfoque de ciclo del proyecto que busque garantizar la durabilidad en el tiempo de los compromisos entre los actores y permita un marco de auténtica participación y apropiación por parte de los actores involucrados y los beneficiarios, convertidos en agentes de su propio desarrollo. Este esquema de trabajo da lugar a la distribución clara de las distintas fases del proyecto y al señalamiento de sus límites temporales, objetivos, tareas, medios, recursos y beneficiarios. Este método de trabajo permite un margen mayor para el diálogo, la movilización de recursos locales, la planeación y evaluación conjunta, y el seguimiento en la concretización de objetivos y tareas durante el proceso.
- e) Dar prioridad al refuerzo de las capacidades y al desarrollo institucional en el plano local. Este planteamiento se refiere a que la cooperación descentralizada no está solamente abocada a la solución de problemas materiales concretos,

sino que también tiene como objetivo reforzar el potencial de acción y control de las iniciativas locales. Esto es, la cooperación para el desarrollo también debe ayudar a que los actores se organicen y asocien con agentes gubernamentales y de la sociedad civil para formar grupos y redes de trabajo que mantengan una perspectiva dentro del proceso de desarrollo conjunto.

Dentro de esta misma lógica, hay que reconocer que el concepto de la cooperación descentralizada debe coadyuvar a remontar el ámbito local y proyectar a los colectivos más allá de una concepción cerrada y endógena del desarrollo local. En este sentido, se hace notar el valor de las estrategias de acción multi-nivel que permite la ampliación de potenciales agentes involucrados y la especialización de los procesos de cooperación. En este sentido, la participación intensiva de los actores suele llevar a la apropiación del proceso por parte de los actores, quienes lo asumen como propio. De esta forma, el proceso no termina con la satisfacción puntual de necesidades básicas, sino que se debe procurar la generación de una red de vínculos entre institucionales gubernamentales y de la sociedad civil que transiten por distintos niveles del espectro político, social y del aparato político administrativo nacional y del medio internacional.

De igual forma, se puede considerar que la cooperación descentralizada representa una tendencia en la cooperación oficial que pretende el establecimiento de un nuevo diálogo político de la Unión Europea con los colectivos receptores. Además, hay que tener en cuenta que la cooperación descentralizada contribuye al cumplimiento de los “objetivos generales del Tratado de Maastricht en materia de democratización, descentralización y combate a la pobreza” [Bilsky, E. y Díaz Abraham, L., 2000: p. 5].

En este punto, vale aclarar que como se especificó en el primer capítulo, a fin de una mayor precisión en el estudio del fenómeno y una mayor claridad en el uso terminológico en esta investigación se mantendrá la definición de la *cooperación oficial descentralizada para el desarrollo* (Codd) como la actividad de cooperación internacional para el desarrollo que llevan a cabo los GNC, ya sea ejerciendo sus

recursos de forma directa o a través de otras figuras como ONGD o fondos regionales que concentran recursos para lograr un mayor alcance.

No obstante, para estudiar este fenómeno dentro de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea hay que tomar una concepción menos específica que será referida como cooperación descentralizada. Así, también hay que considerar que los recursos destinados a la cooperación se canalizan a través de otros mecanismos de asociación como son los comités de solidaridad o los consejos de hermanamiento⁶⁶, donde confluyen diversos colectivos locales, con un interés común, sea en términos de localización geográfica de la actividad o por sector social, productivo o bien por empatía ideológica o partidista.

Aunque existen similitudes en las actividades de cooperación internacional para el desarrollo de los GNC europeos, debe tenerse en cuenta –como se ha destacado a lo largo de esta investigación- que la cooperación descentralizada ha evolucionado de manera muy diversa, con contenidos jurídicos únicos en cada país. Por ello, la cooperación descentralizada ha sido interpretada, formalizada y practicada de forma distinta por cada uno de los estados europeos, lo que ha dificultado la conceptualización y la articulación de políticas de cooperación, particularmente en el marco multinacional de la Unión Europea⁶⁷. De la misma forma, no podemos inferir que el conjunto de actuaciones de la UE en la práctica de este enfoque de cooperación esté basado o inspirado específicamente en el modelo de alguno de los estados nacionales miembros.

Por el contrario, la actividad de la UE en este campo es particular a la vista de su base institucional multinacional sobre la que está vertebrada y por la complejidad

⁶⁶ Para este caso, resulta un ejemplo ilustrativo el Consejo de Hermanamiento Países Bajos-Nicaragua (Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua en holandés) por su actividad desarrollada a lo largo de la década de los noventa. Sobre actividades de este comité de solidaridad aún en activo, se recomienda consultar: <http://www.lbsnn.nl/>

⁶⁷ Para una apreciación más completa del desarrollo de la cooperación descentralizada por país véase: González Parada, José Ramón, (coord.) (1998): *Cooperación descentralizada: ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los Libros de la Catarata, serie Desarrollo y Cooperación, Madrid. En este libro se trata la CODD de Bélgica francófona, Canadá, España, Francia e Italia.

y diversidad geográfica de los intereses, expectativas y objetivos que mantienen los estados integrantes. En este sentido, es muy importante observar dos planos comparativos que mantienen con claridad la diferencia entre la política de cooperación internacional para el desarrollo de la UE y la de los países integrantes, incluyendo a los de mayor tradición en materia de CODD como es el caso de Alemania y España. Por un lado, esta actividad está determinada en parte por la propia estructura territorial derivada de las atribuciones constitucionales particulares –donde también intervienen fuerzas extra-constitucionales como se esquematizó en la figura 4 del capítulo III- y, en el caso de esta investigación, por su capacidad de desempeño efectivo en materia de CODD.

En efecto, durante la década de los noventa entre los países miembros de la UE encontramos básicamente tres tipos de gobiernos unitarios, además de un par de sistemas federales creados a partir de la división o compartimentación de niveles de gobierno desde lo nacional hasta lo local.

En primer lugar, está el modelo de gobierno unitario clásico. Esta estructuración territorial de la autoridad y el control del Estado solamente cuenta con el nivel nacional y local, pues aunque existan instancias intermedias, éstas mantienen un carácter meramente administrativo y están subordinadas al poder central. Los países comunitarios que tienen este tipo de estructura son: Dinamarca, Grecia, Inglaterra, Irlanda, Luxemburgo y Suecia.

Los estados nacionales unitarios en proceso de transformación son aquellos que han experimentando reformas para consolidar dentro de su estructura territorial a autoridades regionales con cierta autonomía, aunque la tendencia centralista mantiene acotados varios espacios de la actividad política y económica en el exterior. Estos son: Francia, Países Bajos, Portugal y Finlandia.

Los estados unitarios regionalizados se caracterizan por la existencia de autoridades regionales elegidas mediante voto directo y con reconocimiento constitucional de una gama amplia de competencias, de su rango de autonomía y con poderes legislativos constituidos. Este es el caso de España e Italia. Vale señalar que en ambos países se pueden observar una gran variedad de factores que han precipitado la regionalización. En particular, sobre España G. Marks opina que

el proceso de regionalización con una amplia variedad de competencias es una respuesta de la era constitucional al centralismo impuesto hasta el inicio de la era constitucional en la segunda mitad de la década de los setenta. Mientras que en el caso de Italia aparentemente tiene más que ver con la relación particular y desigual que guardan el norte y el sur del país [Marks, G., 1996: p. 21].

Por su parte, en los estados federales se definen por mandato constitucional las atribuciones, facultades y obligaciones de las entidades territoriales subnacionales y del gobierno federal. En este sentido, se da la co-existencia de soberanías dentro del mismo espacio nacional. En este caso, “el nivel regional existe por derecho propio y no puede ser abolido o reestructurado unilateralmente por el gobierno federal” [Bullmann, U., 1996: p. 5]. Estos estados son: Alemania, Austria y Bélgica.

Ahora, desde una perspectiva histórica es posible decir que a pesar de que existen ejemplos de cooperación entre ciudades desde épocas muy remotas, no es sino al nacimiento del Estado moderno, y la expansión y aceptación de los valores de la Ilustración en cuanto a participación social, que se puede referir esta actividad como cooperación oficial descentralizada para el desarrollo. Además, la libre participación de diversos actores y la autogestión social dentro del proceso de la cooperación hace que este enfoque tenga su más antiguo antecedente en Europa, a partir de la gestación de hermanamientos y nexos de cooperación para el desarrollo entre algunas ciudades francesas y alemanas después de la Segunda Guerra Mundial. A lo largo de varias décadas la cooperación transfronteriza se arraigó y después se extendió geográficamente dentro del continente europeo y se llevaba a cabo entre GNC fronterizos principalmente. Esta modalidad de CODD que frecuentemente tiene como base la colindancia territorial es conocida como cooperación transfronteriza entre gobiernos no centrales.

Posteriormente, hacia la década de los sesenta, con la independencia en cascada de las colonias europeas en África, el ejercicio transcontinental de la CODD se amplió a los GNC africanos, en especial para apoyar la formación de cuadros de la administración pública. Posteriormente, la CODD tuvo mayor importancia al enlazar a los poderes locales de las ex colonias y las ex metrópolis

europeas. Así también durante la llamada Guerra Fría esta actividad tuvo cierto dinamismo entre actores locales del Este y Oeste de Europa. De esta forma, es importante señalar que durante este periodo, la actividad de la cooperación para el desarrollo de los GNC era de muy baja intensidad y generalmente las actuaciones se daban en el marco de la cooperación bilateral, bajo fórmulas de participación muy jerarquizadas.

Antes de la caída del muro de Berlín, la actividad tuvo un nuevo impulso cuando en 1984, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa⁶⁸ hizo un llamado público para que participaran los GNC en actividades de cooperación internacional para el desarrollo desde sus respectivas plataformas sociales, económicas y culturales, articuladas desde el ámbito de gobierno local o regional. En atención a esta particular coyuntura destacaron por su actividad la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)⁶⁹ que fueron algunas de las primeras organizaciones o redes horizontales de alcance multinacional que participaron de actividades de cooperación en países en desarrollo. En un principio, se realizaron “hermanamientos entre ciudades, intercambios y apoyos a municipios, y se formaron progresivamente nuevas redes de asociación y contacto entre entes públicos, privados y sociales” [Bilsky, E. y Díaz Abraham, L., 2000: p. 2].

Después, en 1985 se fundó en Colonia, Alemania, la red europea “Ciudades y Desarrollo” que aglutinaba a autoridades locales (organizaciones nacionales e internacionales de municipios y autoridades locales, ciudades y demás) y ONGD. Esta organización de carácter horizontal se propuso desde un inicio proyectar sus

⁶⁸ Esta es la mayor organización de gobiernos locales y regionales de Europa. Sus miembros son asociaciones de ciudades, municipalidades y regiones de más de 30 países europeos. En total, los miembros de las asociaciones nacionales representan a alrededor de cien mil autoridades locales y regionales del continente.

⁶⁹ Cabe señalar que estas dos organizaciones de considerable alcance organizativo y de membresía se han fusionado para formar una sola entidad llamada “United Cities and Local Governments”. La integración de esta nueva organización tuvo lugar en París del 2 al 5 de mayo de 2004. La página Web de esta nueva organización es: <http://www.congres-fmcu-iula.paris.fr/en/organisation.htm>

actividades –y las de sus miembros- hacia el exterior del espacio comunitario europeo y abrir un canal de contacto entre los gobiernos no centrales dentro y fuera de la UE. En el manifiesto “De la caridad a la justicia”⁷⁰ se establece la necesidad de identificar problemáticas comunes y alcanzar soluciones duraderas que desemboquen en una mayor equidad en los indicadores de bienestar entre los países con un grado de historicidad más fuerte y los países menos desarrollados. Con la conferencia como foro se hizo un llamado a los diferentes agentes que contribuyen a la dinámica de los procesos de desarrollo a que tomaran en cuenta a las autoridades locales como socios potenciales para llevar a cabo actividades de cooperación basadas en un esquema de participación abierta e inclusiva de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales [Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)-Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE)-Fondos de Cooperación y Solidaridad, 1997: p. 101]. Se puede decir que tanto la participación de los actores gubernamentales como de los no gubernamentales ha sido decisiva en la consolidación de la CODD como una práctica extendida y adoptada por los demás acuerdos regionales establecidos por la Unión Europea como es el caso de los convenios con América Latina y Asia (ALA) y con los países mediterráneos (MED).

De esta forma, es posible considerar que, como bien señala J.R. González Parada, “en el contexto europeo la cooperación descentralizada aparece como la panacea de la cooperación cuando ya muestra síntomas de agotamiento. La idea de que los mecanismos tradicionales de la cooperación, especialmente la cooperación bilateral, no servía a los fines previstos, llevó a la búsqueda de nuevos esquemas de cooperación dentro de los cuales la cooperación descentralizada, ofrecía indudables ventajas: nuevos y más flexibles operadores, mejor capilaridad con las sociedades del Sur, mejores opciones de participación ciudadana en los países del Norte, mejor adaptación de los saberes concretos a las necesidades de los pequeños proyectos

⁷⁰ Llamamiento de Colonia, “De la caridad a la justicia”, I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo, 19 de septiembre de 1985, en memorias de la “I Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada”, AECI-Congde-Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Getafe, España, 1996, p.101.

de desarrollo, una mayor adaptación a la planificación del desarrollo local, mayor protagonismo de las ONG y mejor aprovechamiento de su capacidad vinculante entre las comunidades del Norte y del Sur” [González Parada, J.R., 1998: pp. 35-36].

Ya hacia 1989, tiene lugar la inclusión formal del concepto –a partir de su institucionalización- dentro de la cooperación internacional comunitaria. La aparición de este concepto en el discurso tuvo lugar en el marco del Convenio de Lomé IV⁷¹, al presentarse a la cooperación descentralizada como un enfoque innovador de la cooperación entre la Unión Europea y los países de África-Caribe-Pacífico (ACP). En este sentido, el objetivo de la cooperación descentralizada se centrará en poner al servicio del desarrollo de los Estados ACP las competencias, los modos originales de acción y los recursos de los agentes que tomen parte en el proceso. En relación con este tema, se puede decir que el contexto que impregnó el espíritu de Lomé IV está relacionado con los efectos de los programas de ajuste estructural y los procesos de democratización que dieron lugar a la edificación de acuerdos y compromisos directos entre los actores de los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil. De hecho, se puede considerar que “el pluralismo institucional, el desarrollo participativo y la descentralización se convirtieron en las nuevas palabras de moda. Con este trasfondo, la Unión Europea (UE) introdujo el concepto de cooperación descentralizada en la Convención de Lomé IV, lo que permite que una gran variedad de contrapartes ajenos al gobierno central puedan utilizar los recursos de Lomé, que en el pasado eran monopolio de las agencias del gobierno central” [Bossuyt, J., 1997: p. 1].

No obstante, es posible percibir cierta cautela en la integración del documento final del Convenio de Lomé IV que establece el amparo y complementariedad definitiva de la cooperación descentralizada con los lineamientos de la cooperación bilateral de los países europeos y ACP. De esta forma, el convenio establece en el capítulo 3, artículo 20 sobre los agentes que la cooperación europea apoyará “las

⁷¹ A este respecto cabe señalar que la inclusión del término en el “lenguaje oficial” de la Unión Europea fue en 1989-90, a partir de su incorporación en los artículos 20, 21 y 22 del documento final de la Convención de Lomé IV. Además del texto mencionado, se puede tomar en cuenta el siguiente: Commission des Communautés Européennes, Rapport sur la mise en oeuvre de la coopération décentralisée, Bruselas, 1/3/96, COM (96) 70 final.

acciones de desarrollo de los agentes económicos, sociales y culturales, en el marco de la cooperación descentralizada, en particular en forma de unión de esfuerzos y medios entre homólogos de los Estados ACP y de la Comunidad. El objetivo de esa forma de cooperación es, en particular, poner al servicio del desarrollo de los Estados ACP, las competencias, los modos originales de acción y los recursos de dichos agentes” [Comunidad Económica Europea (CEE)-Grupo de países de ACP, 1989: p. 13]. Esto es, se pretende abrir los canales de financiación a la participación de agentes diversos dentro de los países, dando por terminado el monopolio de los estados centrales sobre los recursos de Lomé.

Al seguir el texto de este mismo artículo, se establecen con claridad que las entidades que serán susceptibles de financiamiento mediante los recursos de este convenio serán “los poderes públicos descentralizados, las agrupaciones rurales y de pueblos, las cooperativas, las empresas, los sindicatos, los centros de enseñanza e investigación, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, distintas asociaciones y todos aquellos grupos y agentes capacitados que deseen prestar su colaboración espontánea y original al desarrollo de los Estados ACP”. En este sentido, la incorporación de este término al texto del Convenio de Lomé IV va dibujando la incipiente postura que mantendrá la UE a lo largo de la década de los noventa, en relación con este enfoque novedoso dentro de su política de cooperación para el desarrollo comunitaria.

De hecho, con la firma de Lomé IV y la consecuente inclusión oficial de la cooperación descentralizada dentro del acervo comunitario, se abrió una pequeña línea presupuestaria (B7-6430)⁷² que específicamente dotaba recursos a actividades de cooperación para el desarrollo en la modalidad de cooperación descentralizada. No obstante la aparición formal de esta partida, no fue sino hasta 1992 que fue dotada con recursos. Se puede decir que la creación de líneas específicas representa “un valor añadido específico para apoyar, cuando no se puedan utilizar los instrumentos normales de cooperación, acciones bien definidas en los casos de

⁷² El 1 de enero de 2001, la nomenclatura de las partidas del presupuesto fue modificada y la partida B7-6430 pasó a ser la B7-6002.

asociaciones difíciles y contribuir a la evolución de ese tipo de situaciones hacia una asociación más efectiva, en especial apoyando unas estructuras cívicas y descentralizadas enérgicas incluso cuando se suspenda la cooperación” [Comisión Europea, 2004: p. 4].

Bajo estos lineamientos, las partidas específicas buscan la promoción – independientemente del criterio de localización geográfica- de un planteamiento del desarrollo más participativo, que responda auténticamente a las necesidades e iniciativas de las poblaciones de los países en desarrollo, así como contribuir a la diversificación y el refuerzo de la sociedad civil, así como el arraigo institucional de los valores democráticos en los países en desarrollo. De esta forma, se pretende la coherencia de las acciones con el marco de la política de desarrollo de la Comunidad Europea y, a la vez contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷³ y demás objetivos convenidos a escala internacional.

Ya al inicio de la década de los noventa, en Zimbabwe, en el marco de la Conferencia Internacional Norte-Sur en las llamadas *Cartas de Bulawayo* se hizo una convocatoria abierta para fomentar la participación social desde el nivel local dentro de cualquier programa o proyecto que tuviera como objetivo impulsar el desarrollo y el cambio social en beneficio de los más desfavorecidos. A su vez, en este documento también se recomienda considerar las formas de colaboración con las instituciones de gobierno nacionales y organismos internacionales que mantengan actividades de cooperación para el desarrollo, dentro de un marco de acción muti-nivel.

Por su parte, al inicio de 1992 se aprobó la incorporación en el artículo 3 del Reglamento de Consejo⁷⁴ la referencia de la cooperación descentralizada como un instrumento de la cooperación comunitaria para la ayuda financiera, técnica y la cooperación económica con los países del grupo América Latina y Asia (ALA). En

⁷³ En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes mundiales convinieron el establecimiento de objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para el combate a la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medioambiente y la discriminación.

⁷⁴ El número consecutivo del documento es 443/92 del 25 de febrero de 1992.

este mismo año se abrió la línea presupuestaria B7-5077 destinada “con vocación incentivadora” [Comisión de las Comunidades Europeas, 1996: p. 2] para la promoción de la cooperación descentralizada en todos los países sujetos de cooperación para el desarrollo por parte de la UE. De hecho, entre 1992 y 1994 se destinaron a este instrumento presupuestario 7.8 millones de ecus.

Esta línea financió durante este periodo 44 acciones en distintos terrenos de la cooperación descentralizada de las cuales 15 afectaron el 52.5% del total de los recursos destinados a la línea presupuestaria. Estas quince acciones consistieron en apoyar proyectos o programas basados en asociaciones Norte-Sur de hermanamientos de ciudades o entre ONGD y municipios que tuvieran aproximaciones innovadoras a problemáticas de gestión urbana, desarrollo económico local, de integración social, por ejemplo. Otro grupo de acciones que apoyó este instrumento se refieren a la consolidación y apoyo institucional a los gobiernos no centrales. Este campo de actividad absorbió en 17 intervenciones el 34% de los fondos en proyectos y programas ejecutados en los Estados ACP, en América Latina⁷⁵ -en particular en Centroamérica-, en Asia⁷⁶ y con menor importancia en algunos países de la cuenca del mediterráneo. Por último, el 13.5% restante de los fondos fueron destinados para la financiación de 12 acciones orientadas a la propia promoción de la cooperación descentralizada. Para ello, se contribuyó en la constitución de redes y en la movilización de agentes descentralizados, tales como gobiernos no centrales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. Así también, se destinaron recursos de pre-inversión, que están concebidos para sufragar la preparación de programas de cooperación descentralizada que posteriormente serían financiados con fondos oficiales. Cabe señalar que los recursos de este rubro del presupuesto fueron captados casi en su totalidad por los países ACP, donde tuvo una gran aceptación la cooperación descentralizada al amparo del régimen preferencial de relaciones con la UE.

⁷⁵ Principalmente se registraron intervenciones en Bolivia, Colombia, Chile, Nicaragua y Guatemala.

⁷⁶ Específicamente en India y Vietnam.

Asimismo, en cuanto a estrategias multinacionales para promover el desarrollo, el comercio y la defensa del medioambiente que hayan influido sobre el proceso de formalización institucional de la cooperación descentralizada de la UE, destaca la Conferencia de Río, llamada también Cumbre de la Tierra en 1992. En esta reunión, los Estados participantes –entre ellos, representantes de los países comunitarios y de la propia Unión Europea- adoptaron el documento *Agenda 21* como enunciado de los acuerdos. Esta cumbre, tuvo relevancia en cuanto al reconocimiento formal de problemáticas globales que requieren de la atención conjunta de los diferentes niveles de gobierno e influencia, o sea el ámbito local, regional y nacional e internacional. En este sentido, en la sección 1 del capítulo 1 de la Agenda 21 se afirma que: “nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar”⁷⁷. De esta forma, es posible observar la aceptación casi universal de las problemáticas antes señaladas, así como sus potenciales soluciones.

De hecho, la estrategia conjunta de esta cumbre incluía plataformas de asociación multi-nivel, en las que se establecieran vínculos más plurales entre los múltiples actores gubernamentales y de la sociedad civil. En la elaboración de este frente amplio que tiene como propósito medular lograr de forma conjunta el desarrollo y la protección del medioambiente, se reconoce “que para que esta nueva asociación tenga éxito es importante superar los enfrentamientos y propiciar un clima de cooperación y solidaridad auténticas. Es igualmente importante fortalecer las políticas nacionales e internacionales y la cooperación multinacional para adaptarse a las nuevas circunstancias”⁷⁸.

En cuanto al ámbito local como nivel territorial de acción política, económica y social se reconoce la necesidad de “crear oportunidades para que las empresas en

⁷⁷ Texto tomado de: <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21es01.htm>

⁷⁸ Sección 1, capítulo 2, punto 2.1 de la Agenda 21, <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21es02.htm>

pequeña escala, tanto agrícolas como de otra índole y las poblaciones indígenas y las comunidades locales pudieran contribuir plenamente al logro del objetivo del desarrollo sostenible⁷⁹. En este punto, conviene definir al desarrollo sostenible, desde un punto de vista macro, como aquel que satisface las necesidades de los actuales pobladores del planeta sin comprometer la capacidad para cumplir con las propias de las generaciones futuras⁸⁰. No obstante, hay que tomar en cuenta que este mismo fenómeno se puede dar al interior de los diversos tipos de colectivos. Esto es, el desarrollo sostenible descansa sobre tres pilares: a) el crecimiento económico equitativo; b) la conservación de recursos naturales y medio ambiente, y; c) el desarrollo social. Como ya señalamos, a partir de los procesos de descentralización de las competencias del Estado, en muchos casos las entidades gubernamentales responsables en primera instancia de potenciar el desarrollo y proteger el medioambiente son locales o regionales y, como señalamos en el capítulo III, generar condiciones de gobernanza, mismas que permiten el mejor desempeño de las actividades gubernamentales, entre ellas las orientadas hacia el exterior.

A su vez, el Programa 21 en su capítulo 28, punto 1 establece que gran cantidad de los problemas y soluciones de las que se ocupa el programa “se relacionan con las actividades locales, la participación y la cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa, las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social u ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo,

⁷⁹ Sección 1 del capítulo 2, punto 2.37, inciso (g) de la Agenda 21: <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21es02.htm>

⁸⁰ Esta definición parte del documento “Nuestro Futuro Común: Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, mejor conocido como el "Informe Brundtland", 1987.

desempeñan una función fundamental en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible”⁸¹.

Cabe señalar que no obstante las buenas intenciones destacadas en esta cumbre, la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido que la Agenda 21 como un frente de asociación multinacional que ha visto entorpecida su labor por al menos cuatro factores determinantes: a) la existencia de un enfoque fragmentado que tiene como efecto que las políticas, programas y proyectos relativos a asuntos económicos, sociales y ambientales se lleven a cabo, pero no de una manera integrada, bajo el principio de subsidiariedad; o sea, transfiriendo la responsabilidad en la identificación y ejecución al nivel más próximo a los beneficiarios [Bossuyt, J., 1997: p. 4]. En coincidencia, la definición ofrecida por la propia Unión Europea⁸², establece que el principio de subsidiariedad tiene como objetivo central garantizar que los procesos de toma de decisiones se ubiquen lo más cercano posible al ciudadano, dejando en claro que la acción política debe emprenderse en relación con las posibilidades que se ofrezcan en cada nivel, sea nacional, regional y/o local; b) el mantenimiento de un ritmo de sobreexplotación muy por encima de la capacidad de regeneración de la naturaleza; c) la ausencia de políticas equitativas en el terreno de las finanzas, el comercio, las inversiones y la tecnología, así como de una visión política de largo plazo que respalde las medidas tomadas, y; d) la falta de recursos para ejecutar la estrategia prevista por Agenda 21.

De esta manera, se puede afirmar que para los países en desarrollo persisten las enormes dificultades para obtener nuevas tecnologías e inversiones privadas de los países desarrollados y la cooperación internacional puede contribuir en la transferencia tecnológica y de capacitación técnica y profesional orientada a favorecer los procesos de desarrollo que tomen en cuenta la sostenibilidad

⁸¹ Declaración suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (CNUMAD-Conferencia de Río), Cumbre de la Tierra, 1992. En Internet: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter28.htm>

⁸² Esta definición fue tomada del glosario del sitio oficial de la Unión Europea: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000s.htm>

medioambiental y viabilidad en términos de beneficio económico y social. No obstante, la importancia del diálogo político internacional y el avance en el reconocimiento de problemáticas globales que influyen sobre la calidad de vida en el planeta en general, los resultados han sido muy limitados. Tan es así que en 2002, se llevó a cabo una segunda edición de Río, la Cumbre de Johannesburgo. Sin embargo, en términos generales desde la perspectiva de varios representantes de la sociedad civil, se puede decir que los documentos que fueron aprobados en el marco de la Cumbre “no contienen compromisos concretos, ni fondos nuevos y adicionales, por lo que puede hablarse de fracaso” [Santamarta Flórez, J., 2002: p. 1]⁸³.

Cabe señalar que en la década de los noventa, mientras la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) redujo en casi un tercio sus aportaciones para la cooperación para el desarrollo, la modalidad descentralizada mantuvo en términos generales un incremento constante en el número de actores y en los recursos destinados a esta actividad, lo cual puede considerarse un indicador del dinamismo durante el periodo en estudio. Un caso emblemático de esta tendencia ascendente es España. En 1989, solamente en el caso de los gobiernos locales⁸⁴ se reportaban 410 millones de pesetas (alrededor de 2.47 millones de Euros), mientras que en 1999 la cifra se multiplicaba por 32.56 veces para alcanzar los 13,350 millones de pesetas (aproximadamente 80.42 millones de Euros) [Federación Española de Municipios y Provincias, F., 1999: p. 21].

En el caso de la Unión Europea, a partir de Lomé IV se puede reconocer una plena ampliación de la base social, mediante la inclusión de ONGD y organizaciones de base, para el desempeño de procesos de cooperación más participativos. Como veremos más adelante, se diseñaron nuevos programas orientados hacia regiones mundiales y se abrieron nuevas líneas presupuestales dirigidas al fomento de la

⁸³ El autor es director de la edición en español de la revista *World Watch*, misma que mantiene cierta influencia en la formación de opinión en torno a temas de ecología en Iberoamérica y España.

⁸⁴ Este caso se refiere específicamente a ayuntamientos, diputaciones provinciales, consejos insulares y cabildos.

cooperación descentralizada para el desarrollo, incluida la CODD. Tan es así que para mediados de la década, el concepto que hacía referencia a la cooperación descentralizada, bajo una perspectiva amplia, fue incorporado institucionalmente como un enfoque y un método que pueden ser aplicados en diversos sectores y áreas geográficas, complementando diferentes instrumentos de la política de cooperación comunitaria o de los países miembros [Council of the European Union, 1996: p. 2].

Se puede pensar que esta etapa, está marcada por la tendencia hacia la integración de nuevos actores en los procesos de cooperación para procurar una mayor implicación de la sociedad civil en los programas y proyectos de desarrollo. En este punto, hay que señalar que gran parte de la práctica de esta actividad en el terreno se nutre de la experiencia acumulada por los proyectos de escala media y pequeña de ONGD, gobiernos no centrales y otros agentes de la sociedad civil, que han participado activamente en este proceso.

Por otra parte, en este caso en Centroamérica es posible identificar un programa regional que resultó ejemplar en varios sentidos para las posteriores intervenciones de la Unión Europea en cooperación descentralizada en América Latina y contribuyó a la acumulación de experiencia y, por lo tanto a la formalización de la cooperación descentralizada dentro de las instituciones de la Unión Europea. De hecho, este instrumento es un claro ejemplo de la decisión de la UE por integrar a la cooperación descentralizada como un enfoque dinámico para desarrollar actividades de cooperación internacional bajo un esquema plural y de mayor participación social. En este sentido, el *Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central (PCDE-AC)* motivó la asociación de una gran cantidad de actores gubernamentales -de diversos niveles de gobierno- y de no gubernamentales -de naturaleza variada- por llevar a cabo actividades de cooperación descentralizada con un alcance de acción que abarcaba la mayoría⁸⁵ del territorio subcontinental.

⁸⁵ Este programa desarrolló con diferente intensidad actividades en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Se puede decir que este programa tiene su origen en el Encuentro de Cooperación Descentralizada Europa-América Central que tuvo lugar en Antigua, Guatemala, en julio de 1994. En este foro los gobiernos no centrales y asociaciones de autoridades municipales de la región establecieron un acuerdo con la Dirección General para el Desarrollo de la Comisión Europea⁸⁶ para cristalizar en los hechos “un nuevo modelo de programa para coordinar y fomentar el desarrollo de la cooperación entre actores locales de ambos continentes” [Bilsky, E. y Díaz Abraham, L., 2000: p. 13]. A grandes rasgos se puede decir que el PCDE-AC capitalizó en especial la experiencia de la cooperación y la solidaridad entre municipios europeos y de los gobiernos no centrales de Nicaragua durante la década del régimen revolucionario sandinista en los años ochenta.

Este programa tuvo como objetivo general la mejora de las condiciones de vida de la población, con especial atención a los grupos sociales más desfavorecidos. Asimismo, se planteó la promoción del proceso de institucionalización y democratización, a través del refuerzo de los GNC y las organizaciones de la sociedad civil en el plano local. A la vez, se procuró el fomento del proceso de integración regional. De este planteamiento general se derivan un par de objetivos más particulares como son el fomento de los procesos participativos en el plano local, mediante la instrucción a los diferentes agentes –GNC y organizaciones de la sociedad civil- sobre la identificación y ejecución de proyectos de desarrollo desde el ámbito local o regional.

De igual manera, se dio prioridad al refuerzo de las instituciones municipales para mejorar sus capacidades dentro de su ámbito, así como para relacionarse con otros agentes implicados dentro de los procesos de desarrollo social y económico en el plano local, regional, nacional e internacional [Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central (PCDE-AC), 1997: p. 3]. Esto es, se busca fomentar las habilidades de los GNC en la conducción de políticas multi-nivel, orientadas al desempeño de actividades de cooperación internacional para el desarrollo dentro del espectro institucional nacional. En cambio, en el terreno internacional se puede decir que el PCDE-AC es un programa con un diseño

⁸⁶ Entonces, internamente designada DG-VIII.

peculiar ya que fomentó las actividades en el exterior de los GNC –dentro del marco de los acuerdos bilaterales de los países- entre entidades territoriales subnacionales de Europa y América Central.

Como muestra de lo antes dicho, vale considerar que el programa tenía marcadas con claridad dos líneas de trabajo: a) El Programa de Apoyo a las Iniciativas Locales (PAPIL) diseñado para alcanzar fórmulas de co-financiamiento de proyectos con una participación social amplia y plural que se centraran en asuntos de interés comunitario que pudieran ser atendidos desde el plano municipal. En este sentido, se busca fomentar los procesos autogestivos en la mejora de los servicios urbanos, proyectos productivos, medioambientales, de desarrollo local, capacitación y asistencia técnica para las instituciones de gobierno no centrales. Asimismo, se buscaba apoyar a los proyectos que reforzarán las actividades de organizaciones de la sociedad civil y de redes de asociación amplias que implicaran a actores de la sociedad civil con las autoridades no centrales; b) en segundo lugar, se instrumentó el Programa de Apoyo a las Asociaciones Municipales (PAAM) cuya co-financiación está orientada hacia el apoyo a las actividades de las diversas asociaciones municipales en la región centroamericana. El contenido específico del programa está formulado para promover el propio ejercicio de la cooperación descentralizada en los diferentes puntos del istmo.

Como se mencionó, la pluralidad de actores involucrados dentro del ciclo del programa fue notoria. Con el propósito de alcanzar un mejor desempeño en las actividades la dirección del programa fue asumida por un consorcio de colectividades locales y asociaciones de municipios europeos formado por: la Asociación Holandesa de Municipalidades (VNG), el Consejo de Hermanamientos Holanda-Nicaragua (LBSNN), Ciudades Unidas de Francia (CUF) y un grupo de colectividades españolas⁸⁷. La asociación de estas entidades por la parte europea llevó a la constitución de un Comité de Coordinación que tuvo como objetivo la

⁸⁷ Estas son: Diputación y Ayuntamiento de Barcelona, ayuntamientos de Leganés (Madrid) y Vitoria-Gasteiz (País Vasco), Fondo Catalán y Fondo Vasco. Por su parte, Ciudades Unidas Desarrollo (CUD) asumió el Secretariado del Programa y fue la instancia responsable de la ejecución ante la Unión Europea, contraparte en la cofinanciación.

coordinación del PCDE-AC a lo largo de sus distintas etapas. Además, para un mejor seguimiento de los proyectos desarrollados en el marco del programa se instalaron comités técnicos dirigidos por un delegado del Comité de Coordinación de la parte europea y otro designado por la Asociación Nacional de Municipios de cada uno de los países destino.

De hecho, los principios de elegibilidad de los proyectos preveían que los apoyos dentro del marco del PCDE-AC deberían fomentar fundamentalmente la asociación de colectividades territoriales de América Central y de los países miembros de la Unión Europea para el desempeño de actividades de cooperación para el desarrollo. Asimismo, debería partirse de un principio básico de cofinanciamiento; esto es, en ningún caso la Unión Europea debería de aportar más allá del 50%, mientras que el resto tendría que ser financiado por las colectividades europeas y la contraparte centroamericana. El presupuesto disponible⁸⁸ para el programa fue bastante reducido en relación con la perspectiva de realizar actividades de cooperación para el desarrollo en la mayoría de los países de la región. Más allá, el reto consistía en poner en contacto a colectividades locales de ambos continentes y crear redes de asociación que cristalizaran en el desempeño de relaciones de cooperación que prevalecieran. En este sentido, las intervenciones deberían realizarse bajo la perspectiva del fomento al desarrollo sostenible y a los puntos básicos de acuerdo emanados de la Conferencia de Río y la Agenda 21.

Por su parte, resulta relevante destacar que al ser una de las metas el fortalecimiento de los vínculos entre colectividades de Europa y América Central, se optó por privilegiar las relaciones ya establecidas con anterioridad, de tal forma que los recursos por misión-país se destinaron de la siguiente forma: para los subprogramas en Nicaragua el 35%, en El Salvador y Guatemala el 18% cada uno,

⁸⁸ Los recursos destinados al PCDE-AC fue de 1.2 millones de ecus. La estructura de financiación establecía que la Unión Europea debería aportar la mitad del monto total del programa bajo el siguiente criterio de distribución: 390 mil ecus para el subprograma PAPIL, 90 mil para el PAAM y, finalmente 120 mil ecus para gastos de animación y funcionamiento del programa.

Honduras, Costa Rica y Panamá⁸⁹ el 8% en cada caso y el 5% restante para el fortalecimiento de la red de asociaciones entre entidades de todos los países de América Central, además de con sus contrapartes europeas.

Una característica singular de este programa es su carácter de ejercicio plurianual, ya que su ejecución duró más de tres años, incluyendo una fase complementaria con recursos presupuestarios adicionales⁹⁰. Esta prórroga en el ejercicio del programa tuvo como finalidad el refuerzo de la capacidad adquirida para la gestión de proyectos por parte de los actores involucrados, el registro y sistematización de las distintas experiencias en el terreno, además de apoyar la generación de una visión compartida entre los actores y las redes participantes en torno al potencial de la cooperación descentralizada como instrumento versátil y efectivo para la promoción del desarrollo participativo desde el ámbito local.

De hecho la Comisión Europea identifica a este tipo de conglomerado de vínculos formales e informales, como redes regionales de cooperación descentralizada [Comisión de las Comunidades Europeas, 1996: p. 11]. Asimismo, dentro de la misma lógica, este tipo de red está regida por lo menos por tres principios comunes:

- a) El apoyo a los gobiernos no centrales y a las ONGD europeas y del Sur para asociarse en la promoción del desarrollo de base, entendido éste como la mejora en las condiciones de vida y en la gestión territorial urbana y rural por parte de las autoridades gubernamentales locales. Las acciones conjuntas tienen un carácter horizontal, pues se parte de las iniciativas de los propios agentes involucrados, así como sus recursos técnicos y en ocasiones financieros.
- b) La promoción de la apertura hacia acciones comunes y el intercambio activo de experiencia en un sentido Norte-Sur y Sur-Sur por parte de actores gubernamentales y de la sociedad civil en el plano local o regional, a fin de

⁸⁹ Finalmente, en Panamá no se llevaron a cabo las actividades previstas y sus recursos fueron canalizados a otros destinos.

⁹⁰ La fase complementaria fue financiada con recursos frescos por aproximadamente 200 mil ecus.

impulsar a los agentes descentralizados del Sur y de esta forma dar mayor difusión y alcance a sus acciones.

- c) La dotación de fondos para el apoyo de acciones piloto y movilizadoras que permitan la verificación en terreno sobre la eficacia de las intervenciones y, a su vez, permita la elaboración de una prospectiva sobre la posible inserción de las acciones dentro del esquema de la cooperación comunitaria. Esto es, por una parte alcanzar una mayor visibilidad de las acciones de cooperación y, por otra, procurar la sinergia con otros programas y proyectos comunitarios o de los países miembros de la UE. Esto es, para tener un mayor alcance y reforzar la política de cooperación para el desarrollo de la UE se deben de fomentar en la medida de lo posible los principios de complementariedad, coordinación y coherencia entre los programas y proyectos comunitarios y emprendidos por los países integrantes.

Asimismo, debe señalarse que en África se desarrollaron otras dos redes regionales de cooperación descentralizadas semejantes al PCDE-AC y que además son igualmente representativas sobre la expectativa positiva por parte de diversos actores –de dentro y de fuera del aparato burocrático de la Comunidad- sobre este enfoque de cooperación. Ambos programas operaron en el oeste del continente y tuvieron una base amplia de participación de actores de diversa naturaleza. Por ejemplo, el *Programa “crisis urbana y exclusión social” en África occidental* contó igual que todos los programas con la colaboración de municipios, ONGD, asociaciones de barrio, centros de investigación y otros actores sociales. Entre sus actividades destacan el apoyo a las iniciativas de base que están orientadas hacia la atención de los grupos sociales más susceptibles y con un mayor grado de exclusión social. Asimismo, este instrumento contempla la edificación de asociaciones populares de barrio, con el propósito de dar continuidad a las acciones emprendidas por el programa.

Por otra parte, el *Programa de apoyo a la consolidación municipal en África occidental (PARMA)* resulta notable por la cantidad de colaboradores implicados en el desarrollo de sus actividades, pues por la parte europea participaron alrededor de veinte municipios alemanes, franceses e italianos con hermanamientos activos en la

región y/o con experiencia en actividades de cooperación internacional. Las contrapartes africanas eran asociaciones de municipios, comisiones nacionales responsables del proceso de descentralización, asociaciones de base y organizaciones no gubernamentales. El PARMA tiene como objetivo central coadyuvar en el proceso de descentralización administrativa con la formación de las distintas asociaciones nacionales de ciudades. Además, se pretende apoyar el desarrollo de proyectos pilotos con alta participación social que estén orientados hacia el incremento en las capacidades en la planificación y gestión de los servicios básicos provistos por los ayuntamientos, así como para asumir nuevas competencias transferidas bajo los programas nacionales de descentralización.

Cabe señalar que tanto el PCDE-AC como los dos ejemplos africanos son redes regionales de cooperación descentralizada que tienen en su diseño algunos rasgos en común como son la participación plural y abierta de diferentes actores en el desempeño de las actividades de cooperación y propiciar la autosostenibilidad de los proyectos. Asimismo, resulta relevante la formación y adecuación de determinadas habilidades técnicas necesarias para lograr la autogestión de los procesos de desarrollo local. En especial el PCDE-AC y el Programa “crisis urbana y exclusión social” están orientados hacia el fomento de acciones de cooperación que provengan de iniciativas de asociaciones de base que permitan estrechar los nexos entre la sociedad civil y los gobiernos no centrales. Otro punto en común entre los proyectos es el apoyo a la consolidación institucional y técnica de las administraciones públicas locales dentro de los procesos de descentralización. Finalmente, otro aspecto análogo es el impulso hacia la asociación y hermanamientos entre colectivos del Norte y Sur, así como el apoyo a proyectos conjuntos.

No obstante el carácter participativo y plural de los programas, se evitó la difusión de una convocatoria abierta para la presentación de proyectos, pues los criterios básicos de elegibilidad no eran cumplidos en muchos casos y se corría el riesgo de saturar a las instancias decisorias para la aprobación de los proyectos – comités técnicos y comité de coordinación- y, a la vez, crear falsas expectativas entre los potenciales beneficiarios. Por ejemplo, en Nicaragua la difusión en medios

de comunicación masiva de información relativa al PCDE-AC generó un importante cúmulo de proyectos presentados que ni cercanamente llenaban los requisitos elementales sugeridos por el método preestablecido del ciclo del proyecto. Así que considerando la limitación de recursos de los programas, la identificación de proyectos recayó principalmente en los comités técnicos de cada país.

En este caso, hay que señalar que una de las grandes dificultades que enfrenta este tipo de programa es que la valoración de las propuestas y la aprobación de los proyectos debe realizarse en los primeros meses, en el arranque del programa, a fin de dar cumplimiento a las tareas en calendario. De lo contrario, se atrasa el ejercicio del presupuesto generando dificultades administrativas y en el aprovechamiento óptimo de los recursos asignados al programa, pues en pocos casos se permite destinar recursos para identificación y formulación de proyectos. En aquellos casos, como en el de la línea presupuestaria B7-5077, donde se autoriza el ejercicio de este tipo de recursos previos a la ejecución se llaman de pre-inversión. En este sentido, hay que señalar que estos programas han dejado en claro que existe la suposición equivocada que el apoyo técnico brindado por las entidades europeas y sus expertos, y la instalación de los propios comités técnicos donde participan la contraparte local aseguran de alguna forma el cumplimiento mínimo de los requisitos exigidos para su aprobación.

Así, en el caso del PCDE-AC esta situación llevó a la instalación de talleres en las sedes de los comités técnicos de cada país, a fin de capacitar a los representantes de las contrapartes en los comités en la identificación y formulación de proyectos principalmente bajo el enfoque del marco lógico. Esta herramienta puede ser definida como “un método de planificación por objetivos que, por su utilidad para la gestión del ciclo del proyecto y especialmente para la identificación y diseño de las intervenciones, constituye el procedimiento predominantemente utilizado por las principales agencias nacionales y organismos internacionales de cooperación para el desarrollo” [Gómez Galán, M. y Cámara, L., 2003: p. 9]. O bien, también se puede tomar la definición, frecuentemente citada, de la cooperación oficial noruega: “herramienta de gestión que facilita la planificación, ejecución y evaluación de un proyecto” [Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD), 1997: p. 110].

De esta forma, se homologaron los criterios metodológicos para facilitar a las colectividades territoriales europeas dar seguimiento a los proyectos mediante el apoyo activo de los comités técnicos de cada país en la habilitación técnica para la realización de las acciones en el terreno. En este punto, se revela un punto esencial de la cooperación descentralizada que parte de la idea de capacitar a unidades técnicas locales capaces de intervenir en el apoyo de los actores directamente implicados en la ejecución de los proyectos. Asimismo, las comunicaciones entre actores se facilitan y es posible dar un seguimiento más ordenado y puntual al desempeño de las actividades proyectadas. Además, se constató en el terreno que las unidades técnicas locales pueden contribuir a la detección y corrección de debilidades técnicas suscitadas durante el desempeño de cualquiera de las fases del ciclo del proyecto que en algunos casos podrían ser corregidas por expertos en las áreas específicas. De igual forma, es recomendable que los operadores de las unidades técnicas locales mantengan al menos un cierto nivel de autonomía para la conciliación de los intereses diversos y la resolución de los conflictos que comúnmente mantienen los actores en el terreno durante el desempeño de las tareas específicas.

Otro hecho significativo en el avance de la formalización de la cooperación descentralizada, en especial de la CODD, fue la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales que tuvo lugar en Estambul los días 30 y 31 de mayo de 1996, en vísperas de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HÁBITAT II). En este marco, se hizo una convocatoria a la comunidad internacional para que se tomaran las previsiones necesarias para elaborar, en colaboración con representantes de asociaciones de autoridades locales de cada país, una Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo. No obstante, debe señalarse que este proyecto no se ha llevado a cabo y su influencia sobre la materia ha sido básicamente de orientación conjunta del pensamiento municipalista. Este proyecto se presenta como un punto de partida de un importante y ambicioso proyecto de asociación entre la Organización de las Naciones Unidas y los niveles locales de gobierno. El objetivo central es la elaboración de un marco

internacionalmente convenido y adaptable para la práctica de la democracia local, como una contribución definitiva a la mejora de las condiciones de vida en general⁹¹.

Por su parte, es posible establecer que el antecedente directo de esta iniciativa proviene de la experiencia valorada como positiva de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo, adoptada por el Consejo de Europa en 1985 con el valor protocolario de Convenio Europeo. Además, hay que señalar que este convenio ha sido firmado y ratificado por la mayor parte de los estados miembros del Consejo de Europa. En este acuerdo, los poderes centrales comprometen a aplicar reglamentos básicos que garanticen la independencia política, administrativa y financiera de las autoridades locales. Esto puede interpretarse como una demostración dentro del espacio comunitario de la voluntad política por incorporar de forma coherente y sustantiva a todos los niveles de la administración territorial a los principios fundamentales de la democracia, patentes desde la fundación del Consejo de Europa en 1949.

En términos generales, en la Carta Europea se hace constar la necesidad de establecer una base constitucional y las reglamentaciones pertinentes para que el gobierno local sea autónomo. Asimismo, se establecen los principios de la naturaleza de su legitimidad política y el ámbito de competencia de los poderes locales. Otras disposiciones del mismo documento tienen por objeto asegurar un marco jurídico claro para brindar la supervisión necesaria a las autoridades locales para ponderar si se corresponden los recursos con las tareas que les son asignadas a las administraciones territoriales locales, con el propósito que no se comprometan su autonomía básica durante los procesos de descentralización del Estado. Finalmente, la Carta Europea expone algunos postulados relativos a los derechos

⁹¹ Esta idea está presente en varios textos publicados por la Organización de las Naciones Unidas, como por ejemplo en Internet: <http://www.unchs.org/unchs/spanish/feature/charters.htm>; o bien en: United Towns Organisation (UTO/FMCU)-World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC) (2001): "City-to-City cooperation: issues arising from experience. An interim report prepared as an input to discussions on decentralised cooperation at the IULA/UTO unity congress, Rio de Janeiro, 3-6 May 2001 on city-to-city cooperation at the 25th United Nations General Assembly Special Session (Istanbul+5), Nueva York, 6-8 de junio de 2001", 25 de mayo, Nairobi, p. 4.

plenos de las autoridades locales para cooperar entre sí y además para formar asociaciones con otros gobiernos no centrales en el ámbito nacional e internacional, a fin de mantener una agenda de trabajo, apoyo y comunicación permanente.

En este sentido, hay que señalar que las redes de poderes locales con frecuencia se forman en torno al ideario de los diferentes partidos políticos, con lo cual la defensa de la autonomía se desprende de la posición política que ocupe su partido dentro del espectro político regional o nacional. Esto es, si un partido gobierna en el ámbito nacional, la sintonía con los poderes locales de su propio partido será mayor que con los de oposición que posiblemente darán cuenta de un mayor activismo en torno al tema de la autonomía y la capacidad de establecer relaciones con el medio internacional, como en el caso de la CODD.

De esta forma, la Carta Mundial se presenta como un frente amplio para la creación de un foro de diálogo y una red de apoyo entre los poderes locales democráticos del mundo y evidentemente bajo una perspectiva más universal que el de las asociaciones nacionales de poderes municipales.

Parece deseable que se establezcan de forma explícita los principios básicos que proporcionan una orientación común para el fundamento y funcionamiento de los gobiernos locales dentro de los diversos regímenes democráticos. De la misma forma, se dejó en claro que la participación de las agencias nacionales dentro de este proyecto quedaría limitada a condiciones ineludibles, como es el caso de contraer acuerdos internacionales en este sentido.

Por su parte, en el documento final de la audiencia del día 4 de junio de 1996 se destacó la eminente necesidad de que se formulen las leyes y normas nacionales necesarias para establecer claramente la función y las responsabilidades de las autoridades locales y se consolidará formalmente el ejercicio de la democracia en el plano local. Además, se considera necesario estipular la efectiva descentralización del Estado, bajo los principios de autonomía, proximidad y subsidiariedad. Igualmente, “se sugirió que la experiencia adquirida en la aplicación de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo podría servir como una base para la elaboración de una carta mundial en la que se estableciesen los principios básicos de un marco constitucional o jurídico para un sistema democrático de gobierno

local”⁹². Bajo esta misma lógica, hay que observar como la propia Carta Europea recoge algunos textos de las Naciones Unidas, incluidos el Programa 21, la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat, documentos que sin duda representan hitos en la formalización de la cooperación descentralizada de la Unión Europea

Poco después, en el pleno de las sesiones de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, HÁBITAT II, los gobiernos nacionales se comprometieron a descentralizar la autoridad y los recursos a los gobiernos no centrales⁹³. En este mismo foro, los representantes de los gobiernos nacionales reconocieron a las autoridades locales como los colaboradores asociados más cercanos a los gobiernos centrales, así como una instancia esencial para la efectiva aplicación del Programa 21 y del Programa de Hábitat⁹⁴. A manera de conclusión, se puede decir que HÁBITAT II dejó en claro que una estrategia global para el desarrollo sostenible necesita de la colaboración de una gran gama de actores que, a través de redes de asociación, trabajen de forma conjunta para mejorar la calidad de vida, fomentando los procesos de sostenibilidad donde el desarrollo social y económico sea compatible con la preservación del medioambiente. Asimismo, debe destacarse que en el marco de esta conferencia, la Organización de las Naciones Unidas reconoció por primera vez con un estatus oficial, a los gobiernos locales dentro de una reunión global [United Towns Organisation (UTO/FMCU)-World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), 2001: p. 2].

De vuelta en al espacio comunitario europeo, hay que mencionar como otro hecho relevante en la formalización de la cooperación descentralizada, la entrada en vigor del *Reglamento (CE) num. 1659/98* del Consejo del 17 de julio de 1998 que se refiere específicamente a esta materia. Ahí, se da por sentado que con la

⁹² Resumen de la Presidencia de la Audiencia del Comité II de la Conferencia de HÁBITAT II, párrafo 23, 4 de junio de 1996.

⁹³ Programa de Hábitat, párrafo, 45, inciso c.

⁹⁴ Declaración de Estambul, párrafo 12.

cooperación descentralizada, tanto en su vertiente de cooperación con gobiernos no centrales como con ONG y organizaciones de base, o con formas de asociación mixtas, contribuye de una forma importante a la realización de los objetivos del artículo 130 U del Tratado constitutivo de la Unión Europea que norma sobre el marco de acción de la política de cooperación comunitaria. Este artículo establece que:

- a) La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá:
 - el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
 - la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
 - la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
- b). La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia, y el fortalecimiento del estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- c) La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

Además, en el texto del reglamento 1659/98 se pone en claro que con la cooperación descentralizada se pretende ayudar a la realización de un “cambio auténtico a largo plazo en los procedimientos de cooperación al desarrollo de la Unión” [Consejo de la Unión Europea, 1998: p. 2]. De su contenido, seccionado en 13 artículos, cabe destacar algunos aspectos. Para comenzar, se establecen los campos específicos del desarrollo sostenible que se buscará fomentar con el apoyo de la cooperación comunitaria. En especial, se apoyarán iniciativas y actividades relativas a la promoción de “un desarrollo más participativo, que responda a las

necesidades y a las iniciativas de las poblaciones de los países en desarrollo”⁹⁵. De esta forma, se busca incluir y apoyar a actores no tradicionales de la cooperación, o sea gobiernos no centrales y representantes de la sociedad civil, para que participen de forma activa en la toma de decisiones de los procesos de desarrollo en distintos niveles. Sin embargo, particularmente se busca intensificar las relaciones de agentes en el ámbito local para la contribuir a la “democratización desde abajo”⁹⁶. Así también, se especifica en el mismo artículo en el tercer punto que la cooperación descentralizada fomentará mediante los programas ya estructurados la movilización de los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad y sus contrapartes –de hecho cualquier país en desarrollo es elegible- en favor de una participación más plural y democrática en los procesos de desarrollo.

Las actividades señaladas por este reglamento como susceptibles de ser apoyadas por parte de la cooperación descentralizada comunitaria se refieren a lo siguiente: a) el desarrollo de recursos humanos y técnicos, desarrollo local, sea rural o urbano dentro del campo social y económico de los países en desarrollo; b) la movilización de los actores participantes hacia los objetivos de democratización y pluralidad de la propia cooperación comunitaria; c) el apoyo al fortalecimiento institucional de los actores de este proceso, así como a afectar positivamente su capacidad de movilización de recursos y, por tanto de acción; d) dar apoyo y seguimiento metodológico a las acciones realizadas con financiamiento de la UE en el campo de la cooperación descentralizada.

Se puede decir que el enfoque político que subyace a la aprobación del reglamento 1659/98 es el de reforzar la estrategia comunitaria en el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil e instituciones no centrales de gobierno, a fin de diversificar y multiplicar los interlocutores y promotores en los procesos de desarrollo apoyados por la cooperación de la UE. De esta forma, se pretende la apertura de canales de diálogo y acción entre actores de distintos niveles y sectores de Europa y de los países en desarrollo, limitando lo más posible la presencia de intermediarios –

⁹⁵ Texto del Artículo 1, punto 1 del reglamento 1659/98

⁹⁶ Texto del Artículo 1, punto 2 del mismo reglamento.

especialmente de instancias de la administración pública central que generan gastos innecesarios en la gestión de los recursos- en la cooperación para el desarrollo.

Igualmente, en este sentido es relevante el papel de la promoción de valores democráticos, mediante la apertura a diversos agentes a la participación de su propio desarrollo y a la interlocución plural entre actores de diferente naturaleza. De esta forma, este enfoque pretende potenciar las iniciativas locales para fomentar que la responsabilidad en la identificación y ejecución de proyectos y programas sea en el plano más cercano a los beneficiarios posible; esto es, en el plano local, tanto de carácter público o de la sociedad civil organizada. De la misma forma, se prevé la transferencia de las responsabilidades financieras a los actores locales, con el propósito de promover la sostenibilidad de las intervenciones⁹⁷. En este mismo sentido hay que interpretar la dotación de un fondo de 18 millones de ecus para el ejercicio de recursos en un periodo de 3 años (1999-2001)⁹⁸.

Se puede decir que el contenido del reglamento anterior representa la formalización de algunos aspectos de la cooperación comunitaria en el sentido de romper con el monopolio del estado central como actor privilegiado y exclusivo del financiamiento de los fondos de cooperación para el desarrollo de la UE. De hecho, se puede decir que los estados centrales han dado muestra de poca permeabilidad en la inclusión de actores dentro de los procesos de desarrollo, con lo cual la sostenibilidad de las actividades de cooperación quedan más expuestas al fracaso. Ya con anterioridad este espíritu por pluralizar las relaciones de cooperación para el desarrollo se manifestaba al afirmarse que la cooperación descentralizada representa una nueva etapa en cooperación comunitaria para la búsqueda de una mayor implicación de los colectivos directamente involucrados en los programas de desarrollo [Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: p. 2].

En casos como los antes expuestos, es posible apreciar como la propia *praxis* de la cooperación descentralizada ha conducido en gran medida la elaboración conceptual y su gradual incorporación al acervo de instrumentos de cooperación

⁹⁷ Artículo 5, punto 2 y 3, Reglamento 1659/98.

⁹⁸ Artículo 4, punto 1, Reglamento 1659/98.

para el desarrollo de la UE. De hecho, la cooperación descentralizada puede concebirse como "un enfoque pertinente dado que los avances en la materia son innegables, incluso si éstos se encuentran a menudo confrontados a las restricciones y a los diversos instrumentos de gestión propuestos por el sistema comunitario" [Virapatirin, M., 2004: p. 61].

En este sentido, hay que reconocer que el desempeño de la cooperación descentralizada en la década de los noventa –en particular, la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo- ha mantenido una tendencia hacia su expansión tanto en el terreno teórico como práctico. Más allá del discurso político, como señalamos en el capítulo III, los factores que han incidido principalmente son la descentralización de las competencias de los Estados, los procesos de globalización e integración económica internacional, la incursión de la sociedad civil en actividades de cooperación para el desarrollo y el reconocimiento de las agencias nacionales e internacional de nuevas formas de asociación y enfoques para la cooperación internacional.

Por su parte, en cuanto a América Latina hay que señalar que las relaciones de cooperación para el desarrollo con la UE se han intensificado fuertemente en las últimas décadas, en particular desde 1986, fecha de ingreso de España y Portugal a la Unión Europea. Además, de los factores de índole histórico como la identidad cultural o lingüística hay que tomar en cuenta que: "la intensa dinámica integracionista que vive América Latina y el Caribe, su relevancia económica y un mayor protagonismo internacional, han obligado a la Unión Europea a revisar sus formas de relación y a reconocer a la unidad y diversidad de la región para incrementar el grado de interlocución" [Sotillo Lorenzo, J.A., 1998: p. 55].

Antes de la década de los ochenta, las relaciones en materia de comercio y cooperación para el desarrollo entre Europa y América Latina eran bastante reducidas en comparación con las actuales. No obstante, se puede decir que con las conferencias ministeriales entre la Comunidad Europea y los países de América Central, que en conjunto son conocidas como el proceso de San José, fue un punto de transición en las relaciones entre Europa y América Latina en general. Es posible afirmar que este complejo mecanismo de enlace entre gobiernos de ambos

continentes “contribuyeron de forma definitiva a la búsqueda de una solución pacífica a las contiendas civiles de Centroamérica en los años ochenta” [Matutes, A., 1998: p. 7]. A partir de entonces, las relaciones se han intensificado y han abierto nuevos instrumentos de la cooperación para el desarrollo en la región, como veremos más adelante. Así, la cobertura de la cooperación europea –así como los acuerdos comerciales- se ha ampliado de forma importante en las dos últimas décadas en América Latina en general.

Esta intensificación en las relaciones se reflejó igualmente en la actividad de la cooperación descentralizada, en especial la CODD. Es en este contexto que se puede ubicar al Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central que acompañó las medidas de descentralización del Estado dictadas por los propios programas de ajuste estructural. Más adelante, se puede decir que con la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe de 1999 dio inicio una nueva etapa en las relaciones entre bloques geográficos, donde los ejes fundamentales serán al inicio del siglo XXI: el diálogo político, las relaciones económicas y la cooperación [Sotillo Lorenzo, J.A., 1998: p. 47].

De esta forma, se puede apreciar como la cooperación descentralizada se ha arraigado dentro del discurso y la práctica de la política de cooperación de la Unión Europea, dando como resultado la habilitación de referencias normativas precisas y la creación de una importante variedad de instrumentos orientados a promover y reforzar las iniciativas de agentes descentralizados, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

2.1. Instrumentos de apoyo a la CODD dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea (UE)

En esta sección, se destacarán algunos de los instrumentos de la política de cooperación de la Unión Europea que fueron diseñados para apoyar las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo, en el caso particular de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD) en la década de los

noventa. En segundo lugar, se expondrán algunas de las características y funciones de las instancias institucionales comunitarias para la representación y mecanismos de consulta para los gobiernos no centrales (GNC) de los países miembros que, a su vez, apoyan sus actividades de cooperación internacional para el desarrollo.

En principio, como se indicó en la introducción, este trabajo pretende establecer un mapa teórico de carácter general del tema, más que examinar de forma exhaustiva uno o varios referentes empíricos. En este sentido, considero que, dada la experiencia de los países comunitarios europeos y la incipiente formación de un marco de acción conjunta, comunitaria, mediante el ejercicio de los instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo, resulta especialmente interesante referirnos a algunos programas regionales *ad hoc* puestos en práctica por la Comisión Europea para apoyar el desempeño de la cooperación descentralizada, en particular la CODD.

Parece claro que a la luz de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, la cooperación descentralizada da lugar a un diálogo político diferente con las contrapartes sobre la base una amplia y plural de participación por parte de los actores. Debe tenerse en cuenta que gran parte de los países a los que se destinan los recursos de la cooperación comunitaria son ex colonias en América Latina, África y parte de Asia. O en otros casos, son áreas tradicionales de influencia desde un punto de vista estratégico como por ejemplo los Balcanes, Medio Oriente, Europa del este o los llamados nuevos estados independientes. Como hemos visto, la institucionalización progresiva de este enfoque de la cooperación comunitaria ha sido al compás de la formulación de reglamentaciones específicas, como el caso del reglamento 1659/98. Este es un ejemplo ilustrativo, pues esta disposición jurídica recoge la experiencia normativa ya contenida en los acuerdos de los distintos convenios regionales con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), de América Latina y Asia (ALA) y de la cuenca del Mediterráneo (MED).

Asimismo, debe señalarse que a lo largo de la década de los noventa el ámbito de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea sufrió algunas modificaciones de consideración. Entre éstas se pueden mencionar las medidas de apoyo para la consolidación de los programas de ajuste estructural –donde la

descentralización de las competencias del Estado es un elemento fundamental- y la reforma económica de libre mercado –en la cual las formas de la globalización descritas por De Sousa Santos juegan un papel preponderante- y, además la introducción de diversos instrumentos bajo la lógica de la llamada *cooperación horizontal*. La denominación de esta modalidad de cooperación obedece a que tiene como propósito asociar de múltiples formas a actores europeos y de los países en desarrollo con fundamento sobre el principio de “pares” o socios, más que bajo la lógica cooperante-beneficiario. De esta forma, se promueven los vínculos horizontales -no jerárquicos- entre agentes que mantienen proximidad con las problemáticas en cuestión. De esta forma, bajo el concepto de la Comisión Europea de cooperación horizontal participan redes de comunicación e intercambio que tienen su atención concentrada en asuntos considerados como prioritarios, tal es el caso de la cooperación en materia de educación superior, aprovechamiento científico y tecnológico, protección al medio ambiente, defensa de los derechos humanos, promoción del comercio y la inversión, o bien el apoyo en el desarrollo de las capacidades técnicas de los GNC en diversos terrenos.

De hecho, la versatilidad presente en los programas concebidos como instrumentos para la materialización de la cooperación horizontal permite que las actuaciones estén orientadas a sectores específicos como salud, educación y/o a tareas con un espectro de acción más general y multi-nivel como la asistencia en la programación presupuestal municipal, asesoría para la concertación de acuerdos sectoriales, la instrumentación de políticas recaudatorias y actividades en torno al ordenamiento del territorio.

Por ejemplo, dentro de los convenios regionales como en el caso de América Latina y Asia (ALA) y los países del Mediterráneo (MED) existen posibilidades de recurrir al financiamiento de actividades de cooperación descentralizada mediante los fondos de las líneas presupuestales *ad hoc*, o bien afectar los recursos de otros programas regionales comunitarios que pueden apoyar las labores de la cooperación internacional para el desarrollo en asociación con GNC. Tal es el caso, de los programas regionales en el Mediterráneo (MEDA) y en América Latina y Asia

(ALA), Europa central y del este (PHARE)⁹⁹ o en las ex repúblicas soviéticas (TACIS). Entre los programas se encuentran una variedad de instrumentos para la cooperación que vale la pena destacar. Por ejemplo, en Latinoamérica el programa URB-AL, así como Med-Urbs y Asia-Urbs en sus respectivas regiones, son instrumentos horizontales *ad hoc* que busca fomentar la colaboración entre ciudades europeas y sus contrapartes mediante el establecimiento de alianzas directas y duraderas entre los agentes locales. En este contexto, las actividades de cooperación para el desarrollo dentro del marco de este programa constan del intercambio y la transferencia de experiencia y conocimientos en materia de políticas de reordenamiento urbano, gestión de servicios públicos, protección del medioambiente y otras problemáticas directamente relacionadas con las ciudades y su entorno.

Asimismo, estos programas tienen la finalidad de ampliar los puntos de contacto entre GNC y dinamizar los procesos de asociación para alentar la cooperación entre agentes locales y regionales de ambas partes, así como para dotar con un marco de acción horizontal y descentralizado a las nuevas redes de asociación entre GNC¹⁰⁰. De esta forma, entre las actividades que frecuentemente son financiadas por URB-AL, Med-Urbs y Asia-Urbs se encuentra la asistencia técnica y capacitación para la mejora de la gestión municipal y de los organismos desconcentrados.

Cabe señalar que por su parte, Asia-Urbs mantiene una tendencia mayor hacia la cooperación entre agentes económicos locales tanto de Europa como de Asia. Además de la cooperación económica entre sus objetivos están el

⁹⁹ Hay que señalar que este programa, a diferencia de los demás puede considerarse de parte de la estrategia de preadhesión, ya con miras a la ampliación de la Unión Europea ocurrida en mayo de 2004.

¹⁰⁰ Hay que mencionar que tan sólo el URB-AL hasta 2002 habían participado alrededor de 700 ciudades de ambos continentes en actividades de cooperación. Posteriormente, en diciembre de 2002, se aprobó una segunda fase, a la vez que se estudia la ampliación de las actividades de este programa hacia la inclusión de ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil que mantengan interés en llevar a cabo actividades de cooperación para el desarrollo en conjunto con los ayuntamientos y demarcaciones urbanas.

mejoramiento en la calidad y el acceso a la información sobre desarrollo urbano sostenible en Asia, promover la aproximación entre ambos continentes, la asociación de GNC para el desarrollo de capacidades en términos de buen gobierno y la puesta en marcha de proyectos específicos en los niveles de gobierno no centrales.

Bajo esta perspectiva, es posible comprender por qué las labores de ordenación del territorio son prioritarias dentro de estos programas de cooperación de la Comisión Europea. Cabe señalar que las tareas financiadas por estos programas tienen como condición desarrollarse sobre una base de participación plural y amplia, a fin de articular la labor de las autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil. Como bien señala M.Á. González Encinar: “todo espacio geográfico es organizado, aunque a escalas diferentes y con efectos integradores muy desiguales, y las concretas modalidades de organización y de funcionamiento son inseparables de la dinámica de los intereses y de las opciones estratégicas de los grupos que articulan los procesos económicos y sociales en los que ese espacio se encuentra activamente integrado” [González Encinar, M.Á. p. 697].

En el caso de la cuenca del Mediterráneo, se puede observar que la red de ciudades *Medcities* es complementaria al programa MED-Urbs para la cooperación en temas de gestión urbana, promoción de la democracia local, fortalecimiento institucional de las entidades de gobierno no centrales entre ciudades costeras. Esta iniciativa fue promovida por el Programa de Asistencia Técnica para el Medio Ambiente en el Mediterráneo (METAP)¹⁰¹ que a su vez es financiado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea y el Banco Mundial. El objetivo central de esta red de cooperación horizontal es la realización de intercambios de información y realización de proyectos conjuntos de cooperación para la protección del medio ambiente en la región costera del mar Mediterráneo¹⁰².

¹⁰¹ "Mediterranean Technical Assistance Programme", en inglés.

¹⁰² La red fue constituida por las siguientes ciudades de países mediterráneos en 1991: Alejandría (Egipto), Ashdod (Israel), Barcelona (España), Benghazi (Libia), Dubrovnik (Croacia), El Mina (Libia), Gaza (Palestina), Gozo (Malta), Haifa (Israel), Izmir (Turquía), Lamacia (Chipre), Latakia (Siria), Limassol (Chipre), Marsella (Francia), Orán (Argelia), Roma (Italia), Sfax (Túnez), Silifke

Por su parte, es posible observar como en el caso de URB-AL el programa tiene su fundamento normativo e institucional en el inciso 5 y 6 del artículo 6 *Reglamento 443/92* del Consejo del 25 de febrero de 1992 que establece que uno de los objetivos particulares más relevantes de la cooperación para el desarrollo con América Latina y Asia es el refuerzo institucional, en especial la administración pública, así como la instrumentación de “experiencias piloto a favor de las capas de población particularmente desfavorecidas, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas” [Consejo de la Unión Europea, 1992: art. 6, inciso 6]. Asimismo, la asistencia para la formación de un sistema integrado en el que co-participen los distintos niveles de gobierno, agentes internacionales de cooperación y organizaciones de la sociedad civil y que coadyuve en la integración regional. De esta forma, la financiación de proyectos por parte de URB-AL, desde su adopción en 1995 y su inicio operacional en 1997, busca crear una colaboración durable entre los diferentes actores involucrados durante el ciclo, pues los proyectos de desarrollo constituyen “un instrumento que permite modificar en determinado sentido las condiciones en que se desenvuelve la vida de un conjunto de personas” [Gómez Galán, M. y Sainz Ollero, H., 1999: p. 15]. En este sentido, este programa al igual que los adscritos al Mediterráneo y Asia mantienen como finalidad “ampliar los puntos de contacto y dinamizar los procesos de asociación con el sentido de la cooperación entre agentes locales de ambas regiones, así como dotar de un marco horizontal y descentralizado a las nuevas redes de asociación entre actores” [Bilsky, E. y Díaz Abraham, L., 2000: p. 6].

Otro ejemplo de cooperación horizontal, en un espacio geográfico distinto, del financiamiento de la UE para promover actividades de cooperación para el desarrollo para el fortalecimiento de los GNC, es el programa TACIS. Este instrumento de asistencia técnica a los países que antes integraron la URSS –además de Armenia y Mongolia- contempla la reforma institucional y de la inversión de recursos en

(Turquía), Sousse (Túnez), Tánger (Marruecos), Tetuán (Marruecos), Tesalónica (Grecia), Tirana (Albania), Trípoli (Líbano).

regiones, municipios y demarcaciones urbanas. De esta forma, se reconoce como clave para la consolidación del proceso de descentralización reforzar las capacidades de las instituciones de gobierno no centrales y su influencia, junto con otros agentes- para recrear condiciones de gobernanza en el nivel más cercano posible a la ciudadanía. Debe recordarse que los GNC son en muchos casos los responsables de la dotación de los servicios básicos y de generación de infraestructura. En este sentido, dentro del paraguas de TACIS en la cooperación en la región, se encuentra el subprograma MISP¹⁰³ que está orientado a la financiación de proyectos relacionados con la promoción de la inversión en el ámbito territorial no central, en especial para fortalecer el rol de las municipalidades en el cumplimiento de sus nuevas funciones en el campo de la administración de servicios públicos y reordenamiento del territorio. Otra línea de financiamiento de TACIS dirigida a los gobiernos no centrales es CBC¹⁰⁴ que financia proyectos de cooperación transfronteriza tripartita entre, por una parte autoridades locales de Bielorrusia, Moldavia, Rusia y Ucrania (la potencial nueva frontera de la Unión Europea, después de la última etapa de ampliación prevista para 2007). En segundo lugar, GNC de países beneficiarios del programa PHARE¹⁰⁵, incorporados ya en 2004.

Finalmente, otro subprograma de TACIS es BISTRO que se ha instrumentado en algunos de los nuevos estados independientes¹⁰⁶ avocado a la cooperación para el desarrollo en el plano local. En este sentido, BISTRO fue creado para responder

¹⁰³ En inglés: "Municipal Investment Support Programme".

¹⁰⁴ Por sus siglas en inglés: Cross-Border Co-operation.

¹⁰⁵ Los países beneficiarios de este programa para la reestructuración económica y la consolidación del cambio político son: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania. La orientación del programa es generar condiciones políticas, económicas y sociales apropiadas para la adhesión a la UE. También Chipre, Malta y Turquía reciben algunos beneficios por separado. Cabe señalar que hasta el año 2000 los países de los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina y Macedonia) eran también beneficiarios de Phare. Sin embargo, en el 2001 se puso en marcha el programa *ad hoc* CARDS que proporciona ayuda financiera para la reconstrucción, el desarrollo y la preservación de la estabilidad en los Balcanes.

¹⁰⁶ Específicamente, los países objetivo del subprograma son Armenia, Georgia, Kazakhstán, Rusia y Ucrania.

rápidamente a los requerimientos inmediatos de ayuda por parte de proyectos en pequeña escala en el ámbito local que sean considerados como rentables y de impacto significativo. Los proyectos subvencionados atienden necesidades en los campos relativos a promover la formación de recursos humanos, protección social, fomento a pequeñas empresas productoras, procesadoras y distribuidoras de alimentos, así como el apoyo al sector agrícola, energético, de transporte, telecomunicaciones y medioambiente.

De esta forma, cabe señalar que existe la percepción predominantemente liberal en que este tipo de cooperación es más eficiente ya que mejora las condiciones de competitividad. Como vimos en el capítulo II, esta concepción de la cooperación para el desarrollo está identificada con la corriente de pensamiento transnacionalista dentro del estudio de las relaciones internacionales. Así, al seguir esta lógica bastante extendida mundialmente, resulta que el objetivo último de la cooperación es la integración al mercado global y la internacionalización de la competencia en la producción y el consumo. Sin embargo, no pueden dejar de identificarse otros elementos de la cooperación orientados efectivamente a fomentar las condiciones para lograr un modelo de desarrollo más participativo y plural, que responda con mayor precisión a las necesidades y las iniciativas de las poblaciones de los países en desarrollo, además de contribuir a “la diversificación y refuerzo de las sociedades civiles y a la democratización ‘desde abajo’ en estos países [y también a movilizar a] los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad Europea y de los países en desarrollo a favor de estos objetivos en el marco de programas estructurados” [Gómez Galán, M. y Sanahuja Perales, J.A., 1999: pp. 153-154].

De esta forma, se revela otra característica significativa de la política de cooperación descentralizada de la Unión Europea que es la búsqueda de nuevas contrapartes y marcos de acción más flexibles dentro de su política de cooperación para el desarrollo. De manera tal que la cooperación descentralizada comunitaria pretende el fortalecimiento de los agentes económicos y sociales vinculados al proceso de desarrollo local y a la democratización “desde abajo”. Así, desde la perspectiva política, se puede decir que los valores y las prácticas democráticas, así

como la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente, están en posibilidad de reforzarse a partir de la ampliación de la base de participación social en los procesos de cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, parece evidente que las tendencias generales de la participación política democrática exigen la edificación del entramado institucional del Estado en torno a la gestión autónoma y descentralizada de las entidades políticas no centrales. En este sentido, cabe señalar que aparentemente existe una inclinación en la política de cooperación de la UE para fomentar el reordenamiento de las relaciones dentro del entramado de las instituciones del Estado, tras los programas de ajuste estructural emprendidos en la década de los noventa.

Asimismo, debe señalarse que a lo largo de la década de los noventa el ámbito de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea sufrió algunas modificaciones de consideración. Entre éstas se pueden mencionar las medidas de apoyo para la consolidación de los programas de ajuste estructural –donde la descentralización de las competencias del Estado es un elemento fundamental- y la reforma económica de libre mercado –en la cual las formas de la globalización descritas por De Sousa Santos juegan un papel preponderante- y, además la introducción de diversos instrumentos bajo la lógica de la llamada *cooperación horizontal*. Por último, otro factor de influencia que mantienen los GNC europeos sobre la construcción de la política de cooperación para el desarrollo y sus instrumentos institucionales comunitarios son los mecanismos de representación y consulta ante la UE. Estas instancias mantiene cierta relación con la participación de estas entidades en actividades de cooperación oficial descentralizada para el desarrollo, ya que fomentan el fortalecimiento de los GNC en actividades internacionales. Además, han mostrado una eficacia real, aún sea limitada, para proyectar los intereses y demandas en común de los GNC europeos hacia el interior de su propio entorno nacional, el de la propia Comunidad o hacia países no miembros.

Como se ha señalado a lo largo de este estudio, la Unión Europea figura como el caso más característico y efectivo de transferencia de autoridad de los estados nacionales hacia una entidad supranacional. Al mismo tiempo, en el caso de

los países europeos se puede observar que el proceso de descentralización de las funciones del Estado hacia los GNC se mantuvo en auge a lo largo de la década de los noventa. De tal forma, las regiones “amplían competencias, se miran al espejo de la UE, y reclaman cuotas de poder y de capacidad de negociación tanto dentro de sus propios estados, como en el contexto europeo e incluso en el internacional. Los municipios, deseosos de preservar su autonomía político administrativa, buscan también mejorar su capacidad económico jurídica para desarrollar sus propias competencias” [González Parada, J.R., (coord.), 1998: p. 28].

A este respecto, en primer lugar hay que señalar que dentro del espacio comunitario europeo, el concepto de la “Europa de las Regiones” sigue manteniendo diferentes interpretaciones y perspectivas. En primer lugar, existe una perspectiva que fundamenta su postura a partir de la hipótesis que establece que en términos generales las naciones se encuentran inmersas en una profunda reestructuración de las relaciones de poder ante la presión simultánea tanto desde la esfera supranacional o transnacional como desde el plano subnacional. Bajo esta lógica, se establece la conveniencia de que la organización de la UE sea concebida a partir de las unidades económicas y culturales inferiores al estado nacional y de las estructuras del gobierno central. Por otra parte, se contempla la emergencia de un “tercer nivel” –en orden de comunitario, nacional y regional- con estatus de reconocimiento por las instituciones europeas, pero sobre el entendido que las regiones están asentadas dentro de las demarcaciones nacionales que establecen las formas y el contenido de la propia asociación y las acciones que de ella deriven. Finalmente, encontramos una tercera visión que, desde mi punto de vista, mantiene los parámetros conceptuales más restringidos y apegados a su funcionamiento real. Esta perspectiva reconoce que las políticas regionales de la Unión Europea irán ganando terreno y se abrirán espacios para la colaboración y la consulta directa con las regiones tal y como ya estableció el Tratado de Maastricht con la integración del *Comité de las Regiones* (CdR) como un organismo con funciones estrictamente consultivas.

Sin embargo, esta visión advierte la dificultad de procesar de forma sistemática la representación y participación fija de entes territoriales de tercer nivel con características tan diversas y con agentes políticos, económicos y sociales

actuando dentro de sus territorios y, defendiendo intereses y expectativas tan dispares y muchas veces contrapuestas. Es importante señalar que aunque el CdR no promueve o desarrolla actividades de cooperación internacional para el desarrollo –salvo en el caso de la cooperación transfronteriza- resulta una unidad institucional de utilidad para valorar el fortalecimiento de los poderes subnacionales europeos dentro del espacio comunitario y su potencial proyección internacional extracomunitaria.

No obstante que su influencia sobre las políticas comunitarias es bastante limitada, debido a su carácter meramente consultivo, el CdR ha aumentado su presencia en los foros de discusión oficiales y “ha ampliado el carácter político y autónomo de sus actividades” [Caballero Veganzones, R., 2002: p. 1]. Esto se puede suponer a causa de la intensificación de sus actividades y la ampliación de su agenda de trabajo dentro de las instituciones comunitarias durante los últimos años. Como antecedente, vale señalar que el Comité de las Regiones fue constituido a instancia del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). Así, en 1967, dentro del Consejo de Municipios de Europa¹⁰⁷ se formó un consejo consultivo que desde 1970 operó como una entidad orgánica que era interlocutora y representante de los intereses de los GNC ante el aparato institucional comunitario. Ya en 1988, a propuesta del Parlamento Europeo fue creado el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales. Este organismo mantenía básicamente un papel de carácter técnico bastante modesto y sus 42 miembros eran nombrados por la propia Comisión. Finalmente, como se señaló, en Maastricht bajo la defensa hispano-germana a su propuesta se formaliza la creación del Comité de las Regiones¹⁰⁸ que inició sus funciones en 1994.

A diferencia de las entidades que le antecedieron, el CdR está compuesto por 222 miembros que tienen una cuota de representación territorial preestablecida¹⁰⁹ y

¹⁰⁷ Actualmente Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa (CMRE).

¹⁰⁸ Su formalización quedó plasmada en los artículos 4.2 y 198 A, B y C del TCE (actualmente 263 a 265) y en el Protocolo número 16 sobre el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

¹⁰⁹ Los puestos de representación se distribuían hasta antes de la ampliación de 2004 en la siguiente proporción: 24 corresponden a Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; 21 a España; 12 a

los representantes son nombrados por un período de 4 años, según el artículo 263 del TCE, por el Consejo a propuesta de sus respectivos Estados miembros.

Asimismo, para un mejor entendimiento de la participación de las regiones y poderes locales dentro del sistema institucional de la UE, resulta fundamental atender a las cuatro estructuras básicas de distribución territorial del poder –los tres tipos de estados unitarios y el federal antes mencionados- hacia el interior de los propios estados miembros de la UE. A pesar de la importancia de la estructura de distribución territorial del poder político en la relación entre el centro y los niveles de gobierno subnacionales hay que reconocer que en el espacio comunitario europeo, las tendencias de reivindicación desde las regiones estado han abierto espacios para desarrollar sus relaciones políticas, comerciales y, en el caso de esta investigación, de cooperación internacional para el desarrollo, con relativa autonomía del entramado del gobierno central. En este sentido, Flandes por ejemplo ha propuesto que las regiones que conserven en activo una cultura o una lengua diferenciada de la nacional, reciban un estatus especial en el seno de las instituciones europeas. Con este propósito, se ha acuñado el concepto de la “Europa de las Culturas” modelo que propone que las regiones pasen de ser actores de tercer nivel a un segundo nivel, a la par de los estados nacionales integrantes.

A pesar de esta propuesta, igual que la versión más extrema de la “Europa de la Regiones”, no parece estar apoyada con unanimidad por todas las regiones europeas. Por ejemplo, los Länder o entidades federadas alemanas y austriacas – pero particularmente en Alemania- están incorporadas al poder nacional bajo una fórmula federalista que propicia una alta participación en el proceso de toma de decisiones en el plano central. Además, hacia los años noventa las regiones alemanas recibieron una serie de prerrogativas y concesiones que las ha hecho menos proclives a abanderar la idea de la “Europa de las Regiones”. Estas nuevas condiciones se centraron principalmente en la capacidad de representación de los Länder en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en lugar de la

Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal, Austria y Suecia; 9 a Dinamarca, Irlanda y Finlandia; 6 a Luxemburgo.

representación del gobierno central, cuando se abordaran asuntos relativos a las competencias de gobierno de las regiones. Así también se aprobó una reforma en la constitución alemana que estableció la obligación de consultar al Bundesrat -órgano legislativo de representación territorial- si se promovía alguna transferencia de facultades hacia el espacio supranacional de la UE. Esta situación de privilegio de las regiones alemanas les acerca más a la posición de actores de tercer nivel, donde pueden participar en un juego de doble nivel como el ilustrado en la figura 5 del capítulo III; esto es, pueden tomar parte en la construcción de política interior y la política exterior de su país, además de poder constituirse en esferas de autoridad (EDA) para representar sus intereses en el ámbito internacional.

No obstante los esfuerzos, más o menos exitosos, de los GNC europeos hay autores que opinan que la estrategia del tercer nivel no tiene posibilidades reales de extenderse. A la luz de esta opinión, debe tomar en cuenta que durante la cumbre de Ámsterdam no se consideraron las demandas dirigidas a fortalecer la posición de las regiones en la UE, mediante el control judicial del principio de subsidiariedad o la legitimación de las regiones para solicitarlo ante el Tribunal de Justicia [Jeffery, C., 1996: pp. 73-74]. Además, hay que reconocer que sólo algunas de las regiones europeas conservan el mismo interés y la plataforma de acción para promover esta iniciativa. Desde una perspectiva horizontal, las regiones del espacio comunitario europeo comparten nexos muy diversos y particulares, derivados de condiciones geográficas, históricas o de cualquier índole. A ello se añade que, la membresía a la UE ha dotado a las regiones de una base de asociación genérica –al no obedecer necesariamente a condiciones geográficas o sectoriales- que les permite un gran dinamismo en sus relaciones y actividades en el exterior del entorno nacional.

Dentro de los mecanismos institucionales de promoción de este tipo de nexos entre las regiones europeas encontramos a la *Asamblea de las Regiones de Europa* (ARE)¹¹⁰ que es una entidad política creada en 1985. Dos años después, se le dio el estatus como observador dentro del Consejo de Europa. Esta organización política

¹¹⁰ Actualmente, la ARE cuenta con una membresía de 250 regiones y 12 organizaciones interregionales.

opera como una instancia de transmisión de los intereses de las regiones de los países comunitarios europeos hacia el plano comunitario e internacional. Su objetivo medular es dar un foro propio a las regiones europeas para participar activamente en el proceso de integración de la UE, bajo una perspectiva territorial que considere los intereses de las regiones europeas sobre la tradicional concepción estatocentrista. Asimismo, resulta fundamental para reforzar la labor del Comité de las Regiones en el seno del Consejo. De hecho, la ARE jugó un papel relevante en la formulación de las políticas y de las demandas de representación de las regiones en el marco de los Tratados de Maastricht y posteriormente Ámsterdam.

Asimismo, cabe mencionar a otras estructuras de agrupación de regiones específicas que mantienen condiciones e intereses comunes, ya sea partir de criterios geográficos o sectoriales que son compartidos. En general, su objetivo es la promoción de propuestas y su resolución en el seno de los estados nacionales y de la UE, donde representan a las regiones miembros. Como ejemplos se pueden citar la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, o bien, la Conferencia de Regiones de Tecnología Industrial.

Por último, parece evidente que se puede suponer que los acuerdos de asociación internacionales, tal como en el caso de la UE, permiten una plataforma para ampliar el horizonte de participación de los agentes económicos, sociales y de los poderes políticos no centrales en asuntos internacionales. Sin embargo, vale señalar que por analogía, el Tratado de Libre Comercio firmado entre Canadá, Estados Unidos y México ofrece muchas menos oportunidades para ejercer cualquier tipo de influencia del ámbito no central, que no sea a través de los respectivos gobiernos centrales y sus agencias especializadas. No obstante, en el marco de la Unión Europea el panorama es diferente, pues como se ha mencionado, ofrece una considerable variedad de instrumentos para desarrollar políticas y participar de ellas desde los gobiernos no centrales. Como hemos señalado es posible considerar que las posibilidades en ese sentido fueron ampliadas y formalizadas por el Tratado de Maastricht. Este acuerdo institucionalizó las relaciones entre la UE y las regiones de las naciones de los países miembros “de

ahí que se haya dado un alto nivel de actividad regional en Europa" [Keating, M., 2000: p. 18].

Como se ha visto, las estrategias que adoptan los gobiernos locales y regionales en sus relaciones con el exterior se diseñan a partir de sus motivaciones y estructuras propias para generar los canales y aprovechar las ventajas que ofrece la internacionalización de las actividades para los GNC, tanto en términos económicos como de gobernanza y fomento a la democracia local. De esta forma, se puede apreciar que las actividades de los GNC en el exterior evidentemente tienen otra naturaleza y una agenda de asuntos muy distintas a la política exterior formal, orientada supuestamente a la consecución de objetivos de interés nacional. En efecto, las actividades en el exterior de las localidades y las regiones más tienen que ver con objetivos bien delimitados, en ocasiones con carácter experimental y con un enfoque concreto que valora la estructura de la oportunidad como *leitmotiv*. En este sentido, se puede pensar que esta actividad mantiene una fuerte lógica funcional y, como ya se ha señalado, ha ganado terreno en gran parte debido a las formas de la globalización y la necesidad de operar en el mercado global o comunitario en este caso. Igualmente hay que tener presente que este tipo de actividades internacionales, en especial la CODD, están fundamentadas sobre la ampliación y pluralización de la participación de la sociedad civil y del sector privado en los procesos para el desarrollo.

VI: Conclusiones

A partir del agotamiento del modelo político y económico centralizado del estado de bienestar se ha hecho patente la necesidad de consolidar los procesos de desarrollo sobre la base territorial local y regional así como la necesidad de involucrar en tales procesos a actores gubernamentales, de la sociedad civil y a los agentes de la cooperación internacional. En este sentido, se puede afirmar que en general los gobiernos no centrales (GNC) han asumido nuevas competencias, derivadas de los procesos de descentralización del Estado, lo que ha modificado el balance de fuerzas políticas y económicas entre los actores y también los escenarios donde se manifiesta este fenómeno. De esta forma, el papel del estado central como agente exclusivo del desarrollo ha sido derivado en distintas porciones hacia los GNC, la sociedad civil organizada, los agentes internacionales y el capital transnacional, especialmente. Esto, sobre el entendido que los estados nacionales aún ahora se mantienen como actores de gran peso dentro de los diferentes niveles de estudio, sea local, regional, nacional o internacional.

De hecho, la tendencia generalizada hacia la transferencia de competencias del estado central hacia instancias intermedias y de tercer nivel ha coincidido con la emergencia de nuevos agentes económicos y la expansión del medio científico-técnico, con la consecuente diversificación de los roles de los diferentes actores. Estas condiciones han impulsado la revisión de los planteamientos en torno a la articulación de la sociedad hacia su propio sistema político, a través de la participación en el plano inmediato, esto es, en el ámbito local. En este punto, se presenta el desafío a los gobiernos no centrales de convertirse en entidades políticas capaces de gestionar, de forma eventual o continua, asuntos que al menos parcialmente se desarrollan fuera de sus fronteras pero que no son atendidos por la política exterior nacional.

De tal manera, el ejercicio de las relaciones internacionales ha entrado en el terreno de los intereses y las expectativas de los agentes locales y regionales que figuran como promotores del desarrollo político, económico y social de su medio concreto de acción. En general, las instituciones públicas subnacionales y los actores no gubernamentales en países democráticos y descentralizados tienen la posibilidad de edificar a partir del ámbito local y regional una agenda de asuntos muy variados que reclaman ser atendidos a partir de la instrumentación de políticas multi-

nivel entre diferentes planos de gobierno. Ha de señalarse que, en efecto, las problemáticas relacionadas con los temas de desarrollo frecuentemente incorporan a actores de naturaleza e intereses diversos que interactúan en escenarios diversos.

Este es el caso de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD) que es una actividad que pone en contacto la esfera de acción local con agentes a los que anteriormente sólo se accedía mediante los estados nacionales y sus agencias centrales. La CODD se ha convertido en un instrumento de gran potencial para alcanzar un mayor grado de efectividad en los procesos de desarrollo al volver protagonistas a los propios beneficiarios, bajo el principio de subsidiariedad y con la participación de múltiples actores. De igual manera, el déficit en los mecanismos de representación política –como el de los partidos políticos- ha determinado que los interlocutores frecuentemente sean movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales o grupos de presión, mientras que las contrapartes en primera instancia suelen ser los GNC.

Se puede afirmar que el descenso generalizado de las expectativas de acción política a través de la militancia partidista ha generado desasosiego en amplios sectores sociales, lo que ha derivado en sistemas democráticos inacabados con una cuota de socialización baja. Esto implica la coincidencia de las condiciones de democracia política -"ciudadanización"- y económica -distribución equitativa de los recursos productivos-. En tal contexto, la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD), o sea la actividad en el exterior de los GNC en relación con temas de cooperación internacional, pretende contribuir a la edificación de instituciones locales que sean capaces de coparticipar dinámicamente con los demás actores en marcos de asociación flexibles y multi-nivel, a fin de lograr un mejor desempeño de los procesos de desarrollo y una mayor concertación social.

En este sentido, también resulta evidente la necesidad de ampliar el espectro de participación de los gobiernos no centrales en la formulación de la política exterior nacional así como la posibilidad de mantener por su cuenta determinada interacción con el sistema internacional y los agentes que confluyen en las negociaciones internacionales. De esta forma, se podría realizar una agenda de la política exterior nacional mucho más completa, de mayor alcance y, a la luz de los procesos de coparticipación de múltiples actores, más democrática. Hay que reconocer que las

actividades en el exterior de los GNC representan un indicador de utilidad para valorar el ejercicio democrático y el grado de descentralización de un gobierno nacional, ya que revela la compartimentación efectiva del poder político entre un nivel de gobierno y otro, y entre los propios poderes constituyentes del Estado.

Asimismo, se debe admitir que la localización de la política exterior tiene en parte su origen en la incapacidad de los gobiernos centrales para dar solución a las demandas e intereses que están en juego dentro del complejo sistema internacional actual. A partir de los procesos de descentralización del Estado, los gobiernos centrales se han distanciado de algunos asuntos específicos que han descargado en las competencias de las comunidades locales o regionales. De hecho, a partir de la nueva configuración de las competencias del Estado, los GNC tienen mejores oportunidades de resolver, dada su proximidad con el ciudadano y las distintas organizaciones, una importante gama de asuntos.

A lo anterior, debe añadirse que las formas de manifestación y organización social han variado en su relación y en su paso entre lo local y lo global, o viceversa. En muchos casos, la agregación social ha tendido a ordenarse en relaciones con patrones horizontales, con diversos puntos de decisión y acuerdo. Tales relaciones conviven con otras formas relacionales más jerarquizadas y dan como resultado una trama bastante compleja de redes multilaterales y multi-nivel que tienen como base intereses y expectativas comunes sobre cuestiones que pueden considerarse al mismo tiempo asuntos locales y globales. De esta manera, se puede observar la tenue línea virtual que divide ambos conceptos. De hecho, puede aceptarse que los diversos conflictos originados por acciones en el ámbito local, suceden ahora igual que antes, pero como consecuencia del desarrollo del medio técnico-científico, en la actualidad los sucesos tienen lugar y se divulgan en mayor medida y con mayor velocidad. Asimismo, como hemos dicho, el papel del individuo y su entramado de relaciones sociales en el ámbito local y global se ha modificado y sus puntos de conexión se han multiplicado.

En este contexto, resulta imprescindible la redefinición de los paradigmas y las teorías del desarrollo para el establecimiento de nuevas estrategias que permitan remontar exitosamente la visión verticalista, de centro-periferia, entre lo local y lo

nacional. Se considera que la vertebración institucional del Estado desde lo local permite la formación de una cultura política más participativa que fomenta en sí misma el ejercicio de valores democráticos. Se puede decir que estas condiciones ofrecen la posibilidad de edificar desde el ámbito de acción de los gobiernos subnacionales un espacio privilegiado para la concertación social. Así, parece deseable la capacidad de respuesta *in situ* a demandas sociales, pues ello permite, por un lado abrir los canales institucionales para el procesamiento de los conflictos y, por otro, mantener un grado importante de participación social en el proceso de concertación. Y ello, especialmente, si se da por hecho que tal proceso se traduce en altas cuotas de legitimidad y gobernanza, entendida como las tradiciones y el entramado político y administrativo mediante los que se organiza el gobierno en una determinada delimitación territorial.

De esta manera, resulta evidente que el estado nacional se ha visto obligado a ceder espacios en diferentes sentidos y a relocalizar su autoridad en los planos no centrales de gobierno. Así, hay que subrayar que el poder del estado nacional está en proceso de relocalización dentro de las diferentes dimensiones, hacia dentro -los planos de gobierno subnacional y la sociedad civil organizada- y hacia fuera -con las formas de globalización-. De igual forma, hay que tener en cuenta las amplias diferencias que existen entre los procesos de descentralización y su desempeño efectivo en los países más desarrollados y los menos. Esto quiere decir que el emprendimiento de las fórmulas de descentralización política y administrativa del Estado no garantiza en sí mismo una mejora en las condiciones de vida de la población, ni una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias asignadas a los GNC y de la administración pública en general.

En definitiva, se puede decir que con frecuencia en los países menos desarrollados las instituciones locales tienden a ser débiles y por lo regular apoyan su ejercicio en cuadros técnicos con una experiencia limitada en el ejercicio de la administración pública. Por esta razón, entre otras, las instituciones locales han formado parte del proceso de expansión de las organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos han proliferado como consecuencia del gradual debilitamiento de las políticas económicas y sociales del Estado. Es en este sentido, en el que las organizaciones sociales –movimientos consolidados o no- dirigen sus demandas y

se enfrentan a figuras institucionales en muchos casos incapacitadas para satisfacer incluso las promesas de la campaña electoral.

Adicionalmente, debe señalarse que, en gran parte, la frecuente desconfianza recíproca es atribuible a la falta de mecanismos de concertación y medios para entablar negociaciones. Bajo esta óptica, resulta claro que, en el contexto de los países en desarrollo, las organizaciones de base suelen tener un alcance y presencia social que el aparato estatal frecuentemente no tiene, sea por la falta de un cuerpo burocrático de carrera, por la distancia entre el poder público y la ciudadanía, por la competición de recursos escasos, la polarización económica o ideológica que prevalece en muchos colectivos, o por otras posibles causas.

En este punto, hay que aclarar que aunque la ampliación de competencias -y la requerida provisión presupuestal- de los GNC y su habilitación como actores internacionales no sea un fenómeno que signifique en sí mismo la transformación definitiva en la distribución de poder tanto hacia dentro como fuera de los estados nacionales, sí es una muestra indudable de la diversificación en los actores en la arena internacional y del desvanecimiento del límite entre los asuntos domésticos y los internacionales de los estados nacionales y sus unidades territoriales no centrales. De hecho, la CODD se ha presentado como una oportunidad para franquear la frontera virtual entre lo estatal y lo internacional.

Es posible constatar desde lo cotidiano que los gobiernos nacionales y no centrales cada vez se enfrentan a un entorno político internacional más complejo, en el cual las políticas instrumentadas dentro de sus fronteras, con base en problemas e intereses con arraigo territorial, sean del ámbito nacional, regional o local, deben adquirir hipotéticamente un valor complementario al transitar entre los diferentes niveles de gobierno; es decir, resulta ineludible el reto de establecer pautas de coherencia entre las políticas de los diferentes niveles de gobierno para procurar una política exterior más abierta a la participación, con un grado mayor de consenso, con una agenda de asuntos más completa y, por tanto, con una mayor proyección internacional.

Lejos de esto, hay que reconocer que, en términos generales, la política exterior ha tendido, en las últimas dos décadas al menos, a la fragmentación en su composición. Así, su formulación y ejercicio son compartidos por otros actores con

intereses y objetivos distintos que pueden dar lugar a políticas de apoyo, de sustitución o disruptivas a las trazadas por la política exterior nacional. Debe destacarse que las actividades de los GNC en el exterior o paradiplomacia puede apoyar a la política exterior si coincide esencialmente con los objetivos generales trazados por la política exterior central. Así, se le puede considerar como una actividad armónica con el conjunto de la política exterior nacional y puede ser coordinada o no por el estado central y su entramado institucional. Por otra parte, también se pueden identificar actividades de los GNC en el exterior que son de orden sustitutivo, en relación con la propia política del gobierno central. Este fenómeno ocurre en cuanto las orientaciones generales de la política exterior dejan de contemplar determinados asuntos que gozan de una proyección externa –sean globalismos localizados o localismos globalizados- y que, aunque no supongan un conflicto hacia el planteamiento esencial o su estrategia, en efecto representan una continuación de los intereses domésticos mediante una base no centralizada de la política exterior. Así también, es posible el ejercicio de la paradiplomacia disruptiva o protodiplomacia que busca suplantar el papel de la política exterior desde una demarcación territorial determinada. Este tipo de paradiplomacia en ocasiones se ha valido de las actividades de la CODD para obtener su reconocimiento por parte de actores internacionales como una entidad territorial que se distingue claramente del contexto nacional.

Hay que dejar claro que gran parte de la política exterior se encuentra dentro del control del gobierno central -específicamente del Poder Ejecutivo-, sus ministerios y agencias y es un componente básico de la soberanía de los estados nacionales. Sin embargo, no se puede ignorar que en los estados democráticos y con determinado grado de descentralización, la paradiplomacia opera mediante otros conductos institucionales, sin amenazar necesariamente los intereses y objetivos plasmados dentro de la política exterior nacional. Es decir, parece claro que la propia política exterior, como un conjunto general, ha tendido a desagregarse a favor de otros agentes por lo que su formulación y ejercicio son compartidos por actores con intereses y objetivos variados y, frecuentemente, localizados territorialmente.

De cualquier forma, si se acepta que por una parte, los gobiernos centrales han perdido la exclusividad en el establecimiento de las relaciones exteriores –en favor de los GNC y la sociedad civil organizada especialmente- a partir de la tendencia hacia la descentralización; y por otra, se toma en cuenta que la interdependencia global se hace patente en la agenda relativa a la economía, medio ambiente, salud, emigración y otros asuntos igualmente críticos, se puede concluir que la autoridad de los gobiernos centrales ha sufrido una merma en su capacidad de toma de decisiones sobre los objetivos y propiamente las actividades en el exterior. En fin, a la luz de esta perspectiva, nos encontramos con un panorama muy dinámico que tiende a modificar velozmente la composición de la política exterior y el entramado de las relaciones internacionales y los agentes que participan de ellas.

Bajo esta lógica, en la medida en que prosperan los contactos con el exterior se compensa, al menos parcialmente, la presión que se ejerce desde otros planos sobre los agentes locales; o sea, a medida que aumenta la actividad y presencia de la política formal nacional y paradiplomática en el medio internacional, también se incrementa la sensibilidad hacia los acontecimientos que se producen en el exterior del entorno propio. De hecho, la concesión de facilidades para el desempeño de actividades de paradiplomacia desde los GNC puede permitir al estado central generar distintos frentes para distribuir los efectos de la presión externa y adecuarse a la modificación de las condiciones en el medio internacional. De esta manera, parece posible reducir su vulnerabilidad ante los fenómenos que tengan lugar fuera de la esfera de competencia territorial.

Se puede afirmar que en el plano subnacional frecuentemente existe la percepción que el gobierno central en su interacción dentro del sistema internacional no es capaz de satisfacer las demandas y expectativas de los gobiernos no centrales proyectadas hacia el exterior. Ante la ausencia de una representación particularizada de intereses de los entes territoriales subnacionales, se presenta la necesidad de ampliar la gestión de estos asuntos del plano subnacional hacia otros niveles y agentes. Esto se refiere básicamente a la búsqueda de los GNC por atraer inversión, ofertar bienes y servicios, fomentar la instalación de industria o ensambladoras, así como promoverse como destinos turísticos, entre tantas posibilidades. De igual forma, se puede afirmar que la participación de los GNC en el

sistema de cooperación internacional para el desarrollo, sea como cooperante o beneficiario, es otra manera de proyectar los intereses y las expectativas específicas de determinados grupos o sectores que consideran a lo local o regional la base territorial de su actividad productiva.

Así, se puede concluir que en las últimas décadas se ha dotado de una mayor libertad a la producción en relación con la localización territorial, ya que la industria, el comercio, la especulación financiera y en general los procesos económicos dependen menos de la proximidad física de las zonas de inversión, producción y de los mercados de consumo. La expresión radicalizada de este fenómeno puede incluso conducir a la idea del fin del territorio como tal. Sin embargo, está claro que esta postura extrema discrimina otros aspectos que componen una realidad mucho más compleja que tiende a promover la reinención del territorio como un requisito funcional. En efecto, el territorio puede ser la base fundamental para la acción política y económica, donde los niveles de gobierno no centrales juegan un papel determinante, al igual que la sociedad civil organizada y los agentes económicos. En otras palabras, parece que hay que insistir más en la transformación conceptual del territorio que en su desaparición como tal.

Vale señalar que para el ejercicio de la paradiplomacia deben reconocerse dos componentes definitivos. Por un lado, un marco democrático para el ejercicio de las relaciones entre los agentes políticos, económicos y sociales, y, por otro, el mantenimiento de determinado grado de autonomía en relación con el gobierno central. De hecho, hay que puntualizar que esta investigación se concentra en la cooperación internacional para el desarrollo como una actividad preferentemente realizada por los gobiernos no centrales (GNC) sujetos a regímenes democráticos con sistemas federales o con un significativo nivel de descentralización en sus funciones de gobierno. En este sentido, se puede afirmar que es la propia configuración del sistema político lo que permite la acción de sus componentes territoriales no centrales fuera del ámbito nacional. Por esta razón, el proceso de la cooperación internacional entre agentes no centrales sólo podrá prosperar en un entorno nacional que asegure un determinado rango de autonomía en la formulación de los vínculos con el exterior.

Desde este punto de vista, parece importante reparar en la necesidad de fortalecer el entramado institucional de los GNC, como consecuencia del proceso de descentralización del Estado, así como abordar las dificultades y retos que presentan las cuatro formas de la globalización a las que me he referido en este trabajo, a saber: el "localismo globalizado", que describe la proyección de un fenómeno local al plano global y, en sentido inverso, el "globalismo localizado", que coloca asuntos globales en el plano de los intereses locales; el cosmopolitismo y la protección del patrimonio común de la humanidad. Cabe señalar que dentro de estas dos últimas categorías intervienen una parte importante de los agentes vinculados a la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo (CODD) pues en ambos casos, se reúnen agentes vinculados con los procesos de cooperación -incluidos los GNC- y frecuentemente constituyen redes como forma de estructura operacional con el proceso de toma de decisiones localizado en distintos puntos focales.

No obstante, hay que reconocer que en los países en desarrollo estas redes se forman con frecuencia en torno al ideario de los partidos políticos, con lo cual la defensa de la autonomía se desprende de la posición política que ocupe su partido dentro del espectro político nacional y regional. Esto es, si un partido gobierna en el ámbito nacional, la sintonía con los poderes locales y regionales de su propio partido será mayor que con los de la oposición. En este sentido, se puede decir que los partidos políticos de oposición dan cuenta de un mayor activismo en torno al tema de la autonomía y la capacidad de establecer relaciones con el medio internacional. Asimismo, hay que tener presente que esta forma de organización tiene como base el uso de las nuevas tecnologías para la creación de una trama más amplia de relaciones entre actores en el medio internacional que se ha vuelto asimétricamente interdependiente. A través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se logra la efectiva articulación en tiempo real de las actividades de los distintos agentes. Este factor ha obrado en la transformación del escenario global y local, que ha su vez ha generado la necesidad de los GNC de adoptar una perspectiva dentro del campo internacional.

Así las cosas, no se puede afirmar que este sea un proceso de localización o globalización específicamente, sino que es necesario reconocer las fuerzas que se

suceden para alimentar y retroalimentar al mismo tiempo a ambas tendencias, a manera de un sistema cerrado. De este modo, se puede arribar a una concepción del sistema internacional multicéntrica que da lugar al surgimiento de una compleja red de relaciones transversales que mantienen un sistema donde coexisten las tendencias simultáneas que presionan hacia la centralización y descentralización, en convivencia con las tradicionales relaciones interestatales.

Parece claro que la concepción estatocéntrica del sistema de cooperación internacional se ha debilitado gradualmente como consecuencia de los procesos de interacción local-global. La incursión de nuevos actores en el escenario de la cooperación internacional y las actividades de agentes internacionales –sin mediación del gobierno central en el desempeño de las relaciones- dentro del espacio local, son una clara evidencia de la fragmentación del papel exclusivo del gobierno central para el ejercicio de la política exterior y, en particular, de la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, se puede decir que el sistema de cooperación internacional tiende a ser un terreno más plural y flexible en las formas de asociación y de acción de sus agentes.

En resumen, en especial a partir de los años ochenta, es posible observar la progresiva definición de los gobiernos no centrales como actores dinámicos de las relaciones internacionales. Ello, se puede percibir con nitidez a partir de la inclusión de cuestiones de carácter internacional dentro de la agenda de los gobiernos locales y regionales que pueden tener un carácter de asociacionismo y de cooperación internacional o bien ser manifestaciones políticas o económicas de naturaleza muy variada. En este sentido, el ejercicio práctico de la cooperación oficial descentralizada para el desarrollo se ha ampliado considerablemente como un interés mutuo, tanto para el beneficiario como el donante dada la modificación de los escenarios de actuación de las administraciones públicas no centrales. De esta forma, en los países en desarrollo, los GNC han sido investidos con nuevas competencias que significan a su vez la asunción de nuevas responsabilidades sociales, en términos de desarrollo social y también de gobernanza.

Es importante tomar en cuenta que, a fin de ponderar los valores relativos a la gobernanza o las tradiciones e instituciones mediante las que se ejerce el poder,

conviene considerar algunos indicadores que a su vez están subdivididos en dos categorías de variables. Estas tienen la función de especificar con rigor los componentes de cada sistema político particular. El primer grupo de variables se refiere al supuesto de la libertad ciudadana en la elección de los gobernantes y tiene como indicadores centrales:

a) el papel de la opinión pública y ciudadana, así como la corresponsabilidad en el campo político de las instituciones y la ciudadanía. Este indicador hace particular referencia a diversos procesos políticos en términos de participación y comunicación social. También valora el ejercicio de las libertades civiles y derechos políticos conforme a un marco jurídico específico;

b) la evaluación de la estabilidad política en tanto la posibilidad de que el gobierno en cuestión sea violentado o desestabilizado por medios inconstitucionales. El segundo grupo de variables se refiere a la capacidad del nivel de gobierno en cuestión para formular y llevar a cabo políticas socialmente adecuadas. Los indicadores que le corresponden a esta categoría son: 1) el desempeño gubernamental concentrado en tres aspectos básicamente: la calidad en los servicios públicos, la competencia e independencia de los funcionarios públicos en relación con las presiones políticas constantes sobre el aparato estatal y la credibilidad de los compromisos públicos contraídos durante campañas electorales o desempeños de cargo; 2) la valoración sobre la actividad de regulación, lo que significa que se recogen percepciones de distintos actores sobre determinadas políticas comerciales y financieras, y 3) el respeto de los ciudadanos al sistema legal, el Estado y sus instituciones de gobierno.

A su vez es factible subdividir este cuadro en dos indicadores básicos que son: en primer lugar, el mantenimiento del estado de derecho, que está compuesto por diversos elementos que son utilizados a su vez como indicadores, como son la incidencia criminal, la eficacia y la predecibilidad del sistema judicial y la vigencia del contrato social; en segundo lugar, el control y las previsiones jurídicas para la prevención de los actos de corrupción.

A este respecto, hay que señalar que esta aproximación metodológica que se basa en la ponderación de determinados indicadores esenciales permite la conceptualización de la gobernanza como un mecanismo en el ejercicio del poder,

donde interactúan distintas fuerzas políticas, económicas y sociales, a partir de la aplicación de políticas instrumentadas bajo la lógica de operación multi-nivel. Esto quiere decir que la gobernanza se puede concebir como un entramado de factores en interacción que, bajo una composición particular, vincula a los agentes gubernamentales y no gubernamentales de distintos niveles en un marco de participación democrática y contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad civil.

A esto se le debe añadir que para valorar el desempeño en su relación, tanto de actores gubernamentales como no gubernamentales, es preciso suponer que el entramado de las instituciones de gobierno locales o regionales deben mantener la capacidad efectiva de participar y contribuir al ciclo de resolución de conflictos sociales que tienen como marco territorial de acción su misma demarcación de competencias. Así, conviene señalar que el desempeño adecuado de los GNC dentro de las categorías que componen la gobernanza, dentro de esta particular definición, implica en términos generales la habilitación de la administración pública no central para la legítima representación de los intereses y las demandas que tienen lugar en su demarcación territorial. Bajo esta óptica, es razonable pensar que mientras más elevadas sean las valoraciones de los indicadores de la gobernanza antes expresados, mayores son las posibilidades de que un gobierno no central contribuya a la generación y el mantenimiento de condiciones propicias para la puesta en marcha del proceso de desarrollo político, social y económico, con un alto nivel de participación social. Dentro de este mismo proceso es posible identificar las actividades de cooperación internacional para el desarrollo. De hecho, es importante destacar que este sistema de categorías e indicadores de la gobernanza es susceptible de ser utilizado para evaluar la viabilidad o el impacto de determinados programas o proyectos del sistema de cooperación para el desarrollo dentro del campo del fortalecimiento institucional y buen gobierno y en cualquier nivel de gobierno.

Por otra parte, cabe señalar que la modificación de la situación de los GNC en parte ha motivado la búsqueda de apoyo recíproco, a través de hermanamientos, agrupaciones diversas, redes y otros mecanismos de asociación que van más allá

del ámbito nacional. En este sentido, la cooperación internacional para el desarrollo se ha convertido en uno de los ejes fundamentales sobre los que se han articulado las actividades en el exterior de los GNC. Está claro que la formación de una red de implicación social plural y abierta es favorable para la consecución de los objetivos marcados por la intervención de la cooperación, así como para su sostenibilidad.

En este sentido, es posible afirmar que el gradual debilitamiento de los programas de la cooperación bilateral de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y su particular visión vertical y jerarquizada de la cooperación han influido en el fortalecimiento de la CODD y sus actividades en el exterior. Bajo esta perspectiva, cabe señalar que la cooperación oficial descentralizada pretende fomentar la incorporación de distintos agentes a procesos de cooperación para el desarrollo; con ello se logra que los actores interactúen en la definición de una problemática determinada y sus posibles soluciones, bajo el presupuesto de la transmisión de las experiencias entre los grupos de base y el consecuente arraigo de las condiciones o habilidades adquiridas en sus intervenciones en la cooperación para el desarrollo. De esta manera, se contribuye a la edificación de procesos orientados a la solución de problemas a partir de la participación de los grupos sociales que son sujetos de la cooperación y de actores políticos y sociales de su entorno. Por supuesto, también se contribuye a la relocalización de la autoridad del Estado y se dota de cuotas de poder a determinados actores no centrales, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, GNC, grupos de base y agentes económicos. A partir de este proceso, los GNC acaban manteniendo atribuciones sobre las ordenanzas de zonificación urbana e industrial, recaudación tributaria, ciertos atributos para el estímulo fiscal para la inversión, así como frecuentemente el desarrollo y conservación de determinados servicios públicos y algunos factores que afectan a la producción y la inversión.

No obstante, hay que reconocer que existen limitaciones claras para el ejercicio de relaciones internacionales desde la plataforma institucional de un GNC, sea porque este fenómeno es de reciente aparición, por su carácter experimental y la escasa asignación de recursos, o bien por los límites impuestos por el estado central y otros agentes. Algunas de tales limitaciones se relacionan con los intereses

y expectativas que conservan otros agentes con mayor alcance que los GNC sobre el entorno internacional. De esta forma, la CODD puede asimilarse como una actividad que está en evaluación constante y puesta a prueba por diversas regiones y gobiernos locales de acuerdo a un detallado balance de coste/beneficio. En algunos casos, este proceso de valoración será un instrumento de utilidad en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las actividades de cooperación para el desarrollo de los GNC.

En definitiva, es posible afirmar que a partir de la asociación entre capital privado, gobiernos no centrales y organizaciones sociales, la CODD se presenta como un instrumento potencial para la generación de condiciones para el desarrollo económico y social de determinados territorios. Bajo este particular enfoque de la cooperación para el desarrollo, se pretende fomentar el aprovechamiento de las potencialidades de determinado colectivo, a fin de lograr la ampliación de las habilidades técnicas y administrativas, del sector productivo, en la instalación de infraestructura y equipamiento urbano, entre otros sectores. Asimismo, se pretende contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa de los GNC y a la creación de nuevos puntos de contacto solidario con la sociedad civil, tanto con los colectivos receptores como con los cooperantes.

Por otra parte, la naturaleza de la CODD se puede explicar mediante la identificación de algunos factores que en la década de los noventa contribuyeron a su expansión tanto desde el campo teórico como desde el práctico. Los fenómenos mencionados son:

a) los procesos de descentralización administrativa y desconcentración de las funciones de los gobiernos nacionales y de las agencias centrales, a favor de los gobiernos no centrales;

b) como consecuencia del punto anterior, la tendencia hacia la adecuación institucional en los planos de gobiernos no centrales para asumir la nueva configuración de competencias, que se han visto fortalecidas considerablemente en materia de desarrollo social en sus demarcaciones territoriales;

c) la configuración multicéntrica del sistema internacional y la diversificación de los actores internacionales que ha influido notablemente en la formación de nuevos enfoques de aproximación en materia de cooperación para el desarrollo;

d) la profesionalización de las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo en general, así como, en ocasiones, los mayores índices de participación de la sociedad civil en actividades solidarias;

e) la proliferación de una gran variedad de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) durante las últimas dos décadas;

f) el surgimiento y la diversificación de los actores económicos y sociales que tienen como base de su actividad el espacio municipal o regional;

g) el reconocimiento de las agencias donantes de nuevas fórmulas de asociación.

En el caso de la CODD, hay que señalar que el papel de la Unión Europea ha sido determinante en su definición. En este sentido, se puede reconocer que un reto de importancia que enfrentan los GNC en general es la obtención de su reconocimiento como actor político dentro del ámbito internacional y como participante de la articulación local-global o, incluso, supranacional (en el caso de la Unión Europea, por ejemplo).

En este punto, hay que destacar que la formalización de la cooperación descentralizada -y la CODD como parte integrante de ésta- dentro del aparato normativo e institucional de la Unión Europea ha sido de mucha importancia para su definición en la teoría y en el ejercicio práctico. Esto se debe a que desde el inicio de la década de los noventa la cooperación descentralizada fue incorporada como un enfoque alternativo -más que como un instrumento u objeto de una línea presupuestaria- para fomentar vínculos de asociación más próximos con las contrapartes, así como generar en las intervenciones de cooperación una mayor implicación de los actores gubernamentales y de la sociedad civil que participan en los programas y proyectos.

En este contexto, hay que advertir que salvo en el caso de la llamada cooperación horizontal o temática, la multiplicación de actores, instrumentos y enfoques se han dado dentro del marco de los convenios regionales -África-Caribe-

Pacífico (ACP), América Latina-Asia (ALA), cuenca del Mediterráneo (MED), en particular- lo que ha motivado una rápida evolución del marco normativo y la práctica en la materia, además de una elevada especialización en los campos de intervención. En especial, debe destacarse que la aproximación conceptual que mantiene la cooperación comunitaria hacia esta actividad es particular, ya que destaca a la cooperación descentralizada como un enfoque que propicia la formación de tejido social y económico durante los diversos momentos del proceso de desarrollo. De tal modo, hay que considerar que además de que esta forma de cooperación coloca a los agentes en el centro de los procesos y su sostenibilidad, persigue el doble objetivo de adaptar las intervenciones de cooperación a las necesidades reales y lograr, así, su satisfacción.

No obstante, hay que reconocer que dentro del periodo de consolidación de esta forma de cooperación a lo largo de los años noventa, tanto la participación de los actores gubernamentales como de los no gubernamentales -sean de países comunitarios o no- ha sido decisiva para la incorporación de este enfoque dentro de acuerdos regionales establecidos por la Unión Europea y los bloques de países antes mencionados. Esta experiencia ha sido determinante para la gradual consolidación de la cooperación descentralizada dentro del acervo comunitario. Y ello puede apreciarse en el programa de cooperación descentralizada en América Central, en los instrumentados en África occidental o, en general, en las referencias prácticas de mayor importancia para el desempeño de la cooperación oficial descentralizada comunitaria.

En este sentido, hay que subrayar como estas redes regionales de cooperación descentralizada mantuvieron algunos rasgos comunes en su diseño como son el propiciar una participación más plural y abierta entre los diferentes actores que participaron de los programas e impulsar la autosostenibilidad de los proyectos que se derivaran de los programas. Asimismo, en todos los casos, el apoyo a la consolidación institucional y técnica de las administraciones públicas no centrales, de cara a los procesos de descentralización, figuraba entre los objetivos particulares de los programas en cuestión. Otro aspecto análogo que merece mencionarse en el diseño, formulación y ejecución de los programas, es el fomento a la construcción de vínculos de la asociación, con base en redes, hermanamientos

o en experiencias de cooperación, entre gobiernos no centrales y agentes sociales o económicos de países miembros de la Unión Europea y la demarcación territorial que comprenda la intervención para la cooperación para el desarrollo.

Una vez que fueron expuestos a grandes rasgos los aspectos positivos y las expectativas en torno a este tipo de programas, debe advertirse que la experiencia práctica puso de manifiesto algunas dificultades y carencias que deben enfrentar a la hora de su ejecución. Por ejemplo, queda claro que el proceso de valoración de las propuestas y la aprobación de los proyectos ha de estar bien diseñado y establecido, pues de lo contrario puede significar el atraso del ejercicio del presupuesto y de las tareas programadas, mermando la oportunidad de las intervenciones y, en muchos casos, su efectividad. A partir de estas experiencias, en determinados casos la cooperación europea ha dotado de medios en una etapa de pre-inversión que permitan establecer de forma anticipada mejores condiciones para el aprovechamiento de los recursos del programa, sea en identificación de actores, enlace institucional, valoración de oportunidades e incluso de capacitación para las unidades técnicas y administrativas que participan en el programa. Algunas experiencias posteriores han reportado que con tal periodo de pre-inversión, se tiende a que la comunicación entre actores se facilite y sea posible dar un seguimiento más ordenado y puntual al desempeño de las actividades proyectadas, así como la asignación y asunción de responsabilidades entre los participantes.

De igual manera, se constata que la capacitación y un relativo margen de decisión permiten que las unidades técnicas de cooperación contribuyan más activamente en la detección y corrección de debilidades técnicas suscitadas durante el desempeño de cualquiera de las fases del ciclo del proyecto, que podrían ser corregidas por expertos en las áreas específicas cuando así lo requiriera la situación. En este sentido, es preferible que si los operadores de las unidades técnicas mantienen al menos cierto nivel de autonomía, deben de recibir previamente al arranque del programa la capacitación requerida para el mejor desempeño de sus actividades y mejor aprovechamiento del programa desde el inicio.

Con la aprobación del reglamento 1659/98, después de nueve años de haber sido incluido el concepto de cooperación descentralizada en la convención de Lomé IV, se puede reconocer la cristalización de la experiencia europea en la materia y una consecuente reorientación de las instituciones y sus instrumentos. La lectura política apunta al reforzamiento de los vínculos con actores de la sociedad civil e instituciones no centrales de gobierno -tanto de beneficiarios como cooperantes-, a fin de diversificar y multiplicar los interlocutores y promotores en los procesos de desarrollo apoyados por la cooperación comunitaria. De esta forma, al incluir nuevas categorías de actores como socios potenciales de la cooperación europea se ha optado por establecer mecanismos de asociación que mantienen un elevado grado de corresponsabilidad entre los afectados, orientados básicamente por el principio de subsidiariedad, con el que se trasladan los procesos de toma de decisiones en el punto más cercano al ciudadano. Esto, considerando, naturalmente, que la acción política debe emprenderse en relación con las oportunidades que ofrezca cada nivel, sea nacional, regional y/o local. No obstante, esta visión multi-nivel pretende limitar lo más posible la presencia de entidades intermediarias –especialmente de la administración central- que generan gastos innecesarios en la gestión de los recursos de la cooperación para el desarrollo y que suelen derivarse a otras instancias no centrales.

Bibliografía

1. Abellán Honrubia, Victoria (1982): "Las relaciones entre las Comunidades Europeas y los países en vías de desarrollo", en Díez de Velasco Vallejo, Manuel (comp.), *El Derecho de la Comunidad Europea*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, pp. 173-217.
2. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)-Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE)-Fondos de Cooperación y Solidaridad (1997): "I Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada", CONGDE, reunión celebrada en Getafe, España, 14 y 15 de junio de 1996, Madrid.
3. Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD) (1997): *El enfoque del marco lógico: manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)/Fundación Centro Español de Estudios de Latinoamérica, (CEDEAL), Madrid.
4. Agnew, John A. (1987): *Place and politics: the geographical mediation of state and society*, Allen & Unwin, Boston.
5. Aguirre Zabala, Iñaki (2000): "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, pp. 203-235.
6. Ai Camp, Roderic (1996): *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, Editorial Siglo XXI, Ciudad de México.
7. Aldecoa Luzarraga, Francisco (2000): "Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985/2005)", en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, pp. 79-94.
8. Alger, Chadwick F. (1988): "Perceiving, analysing and coping with the local-global nexus", *International Social Science Journal*, Basil Blackwell para la UNESCO, vol. XL, núm. 3 (agosto), París, The Local-Global Nexus, pp. 321-340.

9. Almaraz Pestaña, José (1981): *La teoría sociológica de Talcott Parsons: La problemática de la constitución metodológica del objeto*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, núm. 42, col. Monografías, Madrid.
10. Amin, Ash y Thrift, Nigel (1994): "Holding down the global", en Amin, Ash y Thrift, Nigel (eds.), *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 257-260.
11. Amin, Ash y Thrift, Nigel (1994): "Living in the Global", en Amin, Ash y Thrift, Nigel (eds.), *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-22.
12. Arenal, Celestino, del (2000): *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, 3a. ed. revisada y ampliada, col. Semilla y surco: Colección de Ciencias Sociales, serie de relaciones internacionales, Madrid.
13. Badie, Bertrand (1997): *La fin des territoires: Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, 2a. ed., col. L'espace du politique, París.
14. Bajoit, Guy (1997): *Repenser du développement*, ITECO. http://www.iteco.be/boite_outils/concepts_base/repenser_dvlp_interview_bajoit/interview_bajoit_tout.pdf
15. Bajoit, Guy (1999): "Hipótesis sobre el cambio del modelo cultural", *Documentación del máster en cooperación internacional 1999/2000*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 1-14.
16. Bajoit, Guy (1999): "Teorías sociológicas del desarrollo: ¿Por qué las riquezas del mundo están tan desigualmente repartidas?" *Documentación del máster en cooperación internacional 1999/2000*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 1-22.
17. Bajoit, Guy (2001): *Pourquoi sont-ils si pauvres? Cinq théories sur le mal-développement*, ASTM. <http://www.globenet.org/horizon-local/astm/astm95.html>
18. Balibar, Etienne (1991): "La forma nación: historia e ideología", en Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel, *Raza, nación y clase*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), Madrid, pp. 133-167.
19. Banks, Michael (1984): "The evolution of international relations theory", en Banks, Michael, (ed.), *Conflict in world society: a new perspective on international relations*, Wheatsheaf Books, Brighton, pp. 3-21.

20. Barbé, Esther (1995): *Relaciones internacionales*, Tecnos, col. Biblioteca universitaria, Madrid.
21. Beauregard, Robert A. (1995): "Theorizing the global-local connection", en Knox, Paul, L. y Taylor, Peter J, *World cities in a world-system*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 232-248.
22. Berzosa Alonso-Martínez, Carlos (1994): "La cooperación en el sistema de las relaciones internacionales", en Alonso Rodríguez, José Antonio, Berzosa Alonso-Martínez, Carlos, Saez García, María de los Ángeles, et al., *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), Madrid, pp. 7-89.
23. Bilder, Richard B. (1989): "The role of states and cities in foreign relations", *American Journal of International Law*, American Society of International Law, vol. 83, núm. 4 (octubre), Washington, DC., pp. 821-831.
24. Bilsky, Edgardo y Díaz Abraham, Leonardo (2000): *Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central*, Comisión Europea-Federación Mundial de Ciudades Unidas, París.
25. Borja, Jordi (2000): *Ciudad y ciudadanía. Dos notas*, Institut de Ciències Polítiques i Socials-Universitat Autònoma de Barcelona, col. Working Papers, Barcelona.
26. Borja, Jordi y Castells, Manuel (2001): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus-UNCHS (Hábitat), 6a. ed., col. Pensamiento, Madrid.
27. Borja, Jordi, et al. (1990): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Sistema-Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
28. Borja, Rodrigo (1997): *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
29. Bossuyt, Jean (1997): "Cooperación Descentralizada: Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, no. 0, Madrid, pp. 1-13 (tomado de internet). <http://www.ucm.es/info/IUDC/>
30. Braillard, Philippe (1977): *Théorie des systèmes et relations internationales*, Émile Bruylant, núm. 6, col. Organisation Internationale et Relations Internationales, Bruselas.

31. Brown, Robin (1995): "Globalization and the end of national project", en MacMillan, John y Linklater, Andrew, *Boundaries in question: new directions in international relations*, Frances Pinter Publishers, Nueva York, pp. 54-68.
32. Bull, Hedley (2002): *The anarchical society: a study of order in world politics*, Basingstoke Macmillan, 3a. ed., Londres.
33. Bullmann, Udo (1996): "The politics of the third level", *Regional & Federal Studies*, Frank Cass & Co. Ltd., vol. 6, núm. 2 (verano), Londres, pp. 3-19.
34. Buzan, Barry (1993): "Rethinking system and structure", en Buzan, Barry , Jones, Charles y Little, Richard, *The logic of anarchy: neorealism to structural realism*, Columbia University Press, serie New Directions in World Politics, Nueva York, pp. 20-80.
35. Buzan, Barry (2001): *The Big Picture: Barry Buzan discusses neo-realism, the English School, and the future of International Relations*, CSD interview, The Centre for the Study of Democracy, Londres.
<http://www.wmin.ac.uk/csd/images/old%20pages/bb%20interview.htm>
<http://www.ukc.ac.uk/politics/englishschool/>
36. Caballero Veganzones, Rodrigo (2002): *Poderes locales e integración europea: perspectiva institucional y normativa (Parte I)*, Derecho.com, 2a. época, núm. 35., <http://www.derecho.com/boletinesjuridicos/>
37. Cairo, Heriberto, González Encinar, María y Sanz, Carmen (1989): "La organización del espacio en una sociedad en transición: Nicaragua (1979-1988)", *Estudios territoriales*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, núm. 30, Madrid, pp. 179-201.
38. Calduch Cervera, Rafael (2004): *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales: curso de doctorado*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. http://www.ucm.es/info/sdrelint/prin_grl_2.htm
39. Casaús Arzú, Marta Elena y Gimeno, Juan Carlos (2000): "La diversidad cultural como motor de desarrollo, un desafío para el conocimiento y la acción", en Casaús Arzú, Marta Elena y Gimeno, Juan Carlos (eds.), *Desarrollo y diversidad cultural en Guatemala*, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)/CHOLSAMAJ/Universidad Autónoma de Madrid., Guatemala, pp. 13-39.
40. Casero Nuño, Manuel (2002): "La práctica de la cooperación descentralizada en España", en *Módulo II: Cooperación para el desarrollo. Informe del Ministerio de Finanzas: "La habitabilidad básica: cooperación para el desarrollo de asentamientos humanos en el Tercer Mundo. Instrumentos de planeamiento urbano y alojamiento para América Latina"*, ETSAM (UPM), Madrid, pp. 191-202.

http://www.aq.upm.es/Instituciones/jherrera/habitabilidad/ichab/informe/07_ichab.pdf

41. Castells, Manuel (1998): *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Alianza, vol. II, Madrid.
42. Claval, Paul (1982): *Espacio y poder*, Fondo de Cultura Económica, col. Sección de obras de política y derecho, Ciudad de México.
43. Comisión de las Comunidades Europeas (1971): "Boletín de las Comunidades Europeas", núm. 9/10,
44. Comisión de las Comunidades Europeas (1992): "La cooperación descentralizada: objetivos y método", Dirección General de Desarrollo (DG-VIII), VIII/637/93-ESP, 26 de noviembre de 1992, Bruselas.
45. Comisión de las Comunidades Europeas (1996): "Informe sobre la aplicación de la cooperación descentralizada", DG-VIII, COM(96) 70 final, 1 de marzo, Bruselas.
46. Comisión Europea (1999): "Nota a los servicios de la DG Desarrollo y a las delegaciones en los países ACP-ALA-MED y PECO", Dirección General Desarrollo, A4 (00) D/1424, 23 de diciembre, Bruselas.
<http://europa.eu.int/comm/development/sector/>
47. Comisión Europea (2004): "Cooperación descentralizada: Acciones en países en desarrollo (CD). Directrices para los solicitantes de subvención que respondan a la Convocatoria de Propuestas de 2004", EuropeAid, EuropeAid/121019/M/G/CU, Bruselas.
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/data/AOF55878.doc>
48. Commission des Communautés Européennes (1971): *Cinquième rapport général sur l'activité des communautés*,
49. Comunidad Económica Europea (CEE)-Grupo de países de ACP (1989): "Convenio de Lomé IV", Dirección General de Desarrollo, DG-VIII, VIII/637/93-ESP (anexo I-II), Bruselas.
50. Comunidad Europea (1957): "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea", Roma. http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre2_c.html
51. Consejo de la Unión Europea (1992): "Reglamento (CEE) 443/92: relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, núm: L 52/1, 27 de febrero de 1992, Bruselas.

52. Consejo de la Unión Europea (1998): "Reglamento (CE) 1659/98: sobre cooperación descentralizada," documento 398R1659, 17 de julio, Bruselas.
53. Cornago Prieto, Noé (2000): "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación", en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, pp. 55-77.
54. Council of the European Union (1996): "On decentralised Cooperation: Conclusions of the Presidency of the Council of the European Union", Consejo de la Unión Europea, 28 de mayo de 1996, Bruselas.
55. Crozier, Michel (1992): *Estado modesto, estado moderno: estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., col. Obras de Economía, Ciudad de México.
56. Czempiel, Ernst-Otto (1993): "Governance and democratization", en Rosenau, James Nathan y Czempiel, Ernst-Otto, (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 250-271.
57. Cheysson, Claude (1979): "Préface", en Noelke, Michael, *Tiers Monde. Le Dossier de l'interdependance*, Commission des Communautés Européennes, col. Dossiers, serie: Developpement núm. 2, Bruselas, pp. 7-8.
58. Denning, Brannon P. y McCall, Jack H. (2000): "States' rights and foreign policy", *Foreign Affairs*, Council of Foreign Affairs, vol. 79, núm. 1, Nueva York, pp. 9-14.
59. Der Derian, James (1987): *On diplomacy: a genealogy of Western estrangement*, Basil Blackwell, Oxford.
60. Díaz Abraham, Leonardo (2002): "Las ciudades y la cooperación local para el desarrollo: el caso europeo en América Central", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)-Universidad Complutense de Madrid (UCM), núm. 9, semestral, Madrid, otoño-invierno, pp. 161-181.
61. Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. Jr. (1993): *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, col. Estudios Internacionales, Buenos Aires.
62. Duchacek, Ivo Dukka (1984): "The international dimension of subnational self-government", *Publius: the journal of federalism*, Center for Study of Federalism/North Texas State University, vol. 14, núm. 4, Denton, pp. 5-31.

63. Duchacek, Ivo Dukka (1986): *The territorial dimension of politics within, among, and across nations*, Westview Press, Boulder.
64. Duchacek, Ivo Dukka (1990): "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations", en Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Clarendon Press-Oxford University Press, Oxford, pp. 1-33.
65. Dunford, Mick y Kafkalas, Grigoris (1992): "The global-local interplay, corporate geographies and spatial development strategies in Europe", en Dunford, Mick y Kafkalas, Grigoris (eds.), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*, Belhaven Press, Londres, pp. 3-38.
66. Dymont, David K. M. (1993): "Substate paradiplomacy: the case of Ontario government", en Hocking, Brian L. (ed.), *Foreign relations and federal states*, Leicester University Press, serie: Studies in federalism, Leicester, pp. 153-169.
67. Easton, David (1982): *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, col. Biblioteca de sociología, Buenos Aires.
68. Eyerman, Ron y Jamison, Andrew (1991): *Social movements: a cognitive approach*, Polity Press, Cambridge.
69. Federación Española de Municipios y Provincias, (FEMP) (1993): *Poder local y solidaridad internacional: bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*, FEMP-Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)-Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Sección España (CMRE), Madrid.
70. Federación Española de Municipios y Provincias, (FEMP) (1998): *Los hermanamientos en Europa: guía práctica*, FEMP, 4a.ed., Madrid.
71. Federación Española de Municipios y Provincias, (FEMP) (1999): *La cooperación descentralizada de los entes locales: informe 1998-1999*, FEMP-AECI, Madrid.
72. Fisher, Julie (1999): "International networking: the role of southern NGOs", en Cooperrider, David L. y Dutton, Jane E. (eds.), *Organizational dimensions of global change: no limits to cooperation*, SAGE, serie: Human dimensions of global change, Londres, pp. 210-234.
73. Friedmann, John (1995): "Where we stand: a decade of world city research", en Knox, Paul, L. y Taylor, Peter J., *World cities in a world-system*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 21-47.

74. Friedmann, John (1995): "The world city hypothesis", en Knox, Paul, L. y Taylor, Peter J., *World cities in a world-system*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 317-331.
75. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) (1999): "Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana", 2a. ed., San José de Costa Rica.
76. García Picazo, Paloma (2004): *Teoría breve de relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.
77. García Ruiz, Pablo y Plaza de la Hoz, Jesús (2001): "Talcott Parsons: elementos para una teoría de la acción social", *Cuadernos de Anuario Filosófico*, Departamento de Filosofía-Universidad de Navarra, núm. monográfico, Serie de Clásicos de la Sociología núm. 3, Pamplona, pp. 7-163.
78. Goldsborough, James O. (1993): "California's foreign policy", *Foreign Affairs*, Council of Foreign Affairs, vol. 72, núm. 1 (primavera), Nueva York, pp. 88-96.
79. Gómez Galán, Manuel y Cámara, Luis (2003): *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico: Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos*, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), Madrid.
80. Gómez Galán, Manuel y Sainz Ollero, Héctor (1999): *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: la aplicación del marco lógico*, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), 2a. ed., Madrid.
81. Gómez Galán, Manuel y Sanahuja Perales, José Antonio (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), 2a. ed., Madrid.
82. González Alonso, Luis Norberto (1998): *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Tecnos-Centro de Documentación Europea Universidad de Salamanca-Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda-Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Madrid.
83. González Álvarez, Felipe y Cornago Prieto, Noé (1993): "Cooperación internacional y entidades subestatales", en Aldecoa Luzarraga, Francisco (coord.), *La cooperación internacional: XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 315-322.

84. González Encinar, María Ángeles: "Política de ordenación del territorio", en, pp. 697-709.
85. González Parada, José Ramón (1998): "La cooperación descentralizada. Un enfoque europeo", en González Parada, José Ramón, (coord.), *Cooperación descentralizada: ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los Libros de la Catarata, serie Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 27-41.
86. González Parada, José Ramón, (coord.) (1998): *Cooperación descentralizada: ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los Libros de la Catarata, serie Desarrollo y Cooperación, Madrid.
87. González Parada, José Ramón y Corral, Jesús C. (1998): "La cooperación descentralizada en España", en González Parada, José Ramón, (coord.), *Cooperación descentralizada: ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los Libros de la Catarata, serie Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. pp. 42-67.
88. Grawitz, Madelaine (1983): *Lexique des sciences sociales*, Dalloz, vol. 2a. ed, París.
89. Habermas, Jürgen (1973): *Legitimation crisis*, Beacon Press, Boston.
90. Hall, Stuart (1996): "Introduction: who needs 'identity'?" en Hall, Stuart y du Gay, Paul, (eds.), *Questions of Cultural Identity*, SAGE, Londres, pp. 1-17.
91. Hanrieder, Wolfram F. (1978): "Dissolving international politics: reflections on the Nation-State", *The American Political Science Review*, Cambridge University Press por encargo de la American Political Science Association, vol. 72, núm. 4 (diciembre), Cambridge, pp. 1276-1287.
92. Harto de Vera, Fernando (2004): *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, Tirant lo blanch/Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Valencia.
93. Held, David, Buzan, Barry y McGrew, Anthony (1996): *Realism vs. cosmopolitanism*, Open University. <http://www.polity.co.uk/global/realism.htm>
94. Hellinger, Stephen, Hellinger, Douglas y O'Regan, Fred M. (1988): *Aid for just development: report on the future of foreign assistance (The development group for alternative policies)*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
95. Hobbes, Thomas (1980): *Leviathan*, Editora Nacional, Madrid.

96. Hobbs, Heidi H. (1994): *City hall goes abroad: the foreign policy of local*, SAGE, Thousand Oaks, California.
97. Hocking, Brian L. (1993): *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*, Macmillan, Londres.
98. Hocking, Brian L. (1997): "Regionalism: an international relations perspective", en Keating, Michael y Loughlin, John (eds.), *The political economy of regionalism*, Frank Cass & Co. Ltd. y el Centro Robert Schuman, Instituto de la Universidad Europea (Florenca), Londres, pp. 90-111.
99. Hocking, Brian L. (2000): "Vigilando la 'frontera': globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, pp. 29-54.
100. Hocking, Brian L. y Smith, Michael (1995): *World politics: an introduction to international relations*, Prentice-Hall, 2a. ed., Londres.
101. Hoffmann, Stanley (1966): "Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of western Europe", *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Universidad de Harvard, vol. 95, núm. 3, Cambridge, Massachusetts, pp. 862-915.
102. Holsti, Kalevi Jaakko (1987): *The dividing discipline: hegemony and diversity in international theory*, Allen & Unwin, Londres.
103. Holsti, Kalevi Jaakko (1988): *International politics: a framework for analysis*, Prentice Hall, vol. 5a. ed., Englewood Cliffs (Nueva Jersey).
104. Huerto Romero, María, del (2004): "Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada", en Godinez Zuñiga, Víctor Manuel y Huerto Romero, Maria, del (eds.), *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Conferencia sobre Partenariado Local entre la Unión Europea y América Latina, Valparaiso, pp. 19-51.
105. Jackson, John Howard, Louis, Jean-Victor y Matsushita, Mitsuo (1984): "Law and world economic interdependence", en Jackson, John Howard, Louis, Jean-Victor y Matsushita, Mitsuo, *Implementing the Tokyo Round: national constitutions and international economic rules*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 1-20.

106. Jeffery, Charlie (1996): "Farewell the third level? The german Länder and the european policy process", *Regional & Federal Studies*, Frank Cass & Co. Ltd, vol. 6, núm. 2 (verano), Londres, pp. 56-75.
107. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aarty y Zoido-Lobaton, Pablo (2002): "Governance indicators II. Updated indicators for 2000/01. Policy research (resumen de Joan Oriol Prats)", *Magazine Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, (DHIAL)*, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), edición núm. 33, col. Working Paper, núm. 2772, Barcelona, 27 de agosto de 2002, pp. 1-3. <http://www.iigov.org/dhial/?p=dh33/todo.htm>
108. Keating, Michael (1997): "Stateless nation-building: Quebec, Catalonia and Scotland in the changing state system", *Nations and nationalism*, Association for the Study of Ethnicity and Nationalism (Asen), vol. 3, núm. 4, Londres, pp. 687-717.
109. Keating, Michael (1998): *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Edward Elgar, Northampton, Massachusetts.
110. Keating, Michael (2000): "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en Aldecoa, Francisco y Keating, Michael, (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, pp. 11-28.
111. Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. Jr. (1987): "Power and interdependence revisited", *International Organization*, World Peace Foundation y Massachusetts Institute of Technology, vol. 41, núm. 4 (otoño), Boston, pp. 723-753.
112. Keohane, Robert Owen y Nye, Joseph S. Jr. (1972): *Transnational relations and world politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
113. Keohane, Robert Owen y Nye, Joseph S. Jr. (1988): *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, col. Estudios Internacionales, Buenos Aires.
114. Kincaid, John (1990): "Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and co-operation", en Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Clarendon Press-Oxford University Press, Oxford, pp. 55-75.
115. Knorr, Klaus (1975): *The Power of nations: political economy of international relations*, Basic Books, Nueva York.

116. Knox, Paul, L. (1995): "World cities in a world-system", en Knox, Paul, L. y Taylor, Peter J., *World cities in a world-system*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-20.
117. Korany, Bahgat (1984): "La crise des relations internationales: vers un bilan", *Études Internationales*, vol. XV, núm. 4, pp. 750-778.
118. Kuhn, Thomas S. (1985): *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, núm. 213, col. Breviarios, Ciudad de México.
119. Laborde, Pierre (1987): "Dinámica de las ciudades medias y su papel de reequilibrio territorial", en López Trigal, Lorenzo, (dir.), *La ciudad de León y su alfoz*, Universidad de León, León (España), pp. 12-24.
120. Laclau, Ernesto (1990): *New reflections on the revolution of our time*, Verso, serie: Phronesis, Londres.
121. Lambert, Denis Clair y Martín, Jean Marie (1976): *América Latina: economías y sociedades*, Fondo de Cultura Económica, col. Sección de Obras de Economía, Ciudad de México.
122. Lapierre, Jean William (1976): *El análisis de los sistemas políticos*, Península, núm. 131, col. Historia, ciencia, sociedad, Barcelona.
123. Larraín, Jorge (1996): *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
124. Latouche, Daniel (1998): "State building and foreign policy at the subnational level", en Duchacek, Ivo Duka, Latouche, Daniel, Stevenson, Garth (eds.), *Perforated sovereignties and international relations*, Greenwood Press, Nueva York, pp. 29-42.
125. Liñán Noguerras, Diego J. (2002): "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas (I y II)", en Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 3a. ed., Madrid, pp. 603-653.
126. Lister, Marjorie (1997): *The European Union and the south: relations with developing countries*, Routledge, col. European studies/Politics, Londres.
127. López Lucio, Ramón (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Servicio de Publicaciones de Universitat de València, col. Cultura universitària popular, Valencia.
128. López Martínez, Antonio (1992): "El proceso de formación histórica de la política comunitaria de cooperación al desarrollo", en AAVV, *Política comunitaria de cooperación para el desarrollo: la participación de empresas y*

organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos, Agencia Española de Cooperación Internacional(AECI)/Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, pp. 29-60.

129. López-Medel Báscones, Jesús (2003): "Entidades locales: el reto de la descentralización", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid, no. 8, Madrid, junio de 2003, pp. 3-16.
130. Luard, Evan (1990): *The globalization of politics: the changed focus of political action in the modern world*, Macmillan, Londres.
131. Manheim, Jarol B. y Rich, Richard C. (1988): *Análisis político empírico: métodos de investigación en Ciencia Política*, Alianza, col. Alianza Universidad: Textos, núm. 123, Madrid.
132. Manning, Bayless (1977): "The Congress, the Executive and intermestic affairs: three proposals", *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, vol. 55, núm. 2 (enero), Nueva York, pp. 306-324.
133. Marks, Gary (1996): "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional & Federal Studies*, Frank Cass & Co. Ltd, vol. 6, núm. 2 (verano), Londres, pp. 21-38.
134. Matala Kabangu, Tshimpanga (1995): "Nuevos desafíos de la cooperación para el desarrollo: la cooperación municipal en África", en González A., Felipe (coord.), *La dimensión global de la solidaridad: ponencias de las Segundas Jornadas Municipales sobre la Cooperación Norte-Sur*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gastéiz, pp. 105-121.
135. Matutes, Abel (1998): "La Cumbre de Río y las relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)-Universidad Complutense de Madrid (UCM), núm. 3, semestral, Madrid, pp. 7-16.
136. Mayntz, Renate (2000): *Nuevos desafíos de la teoría de governance*, Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. www.iue.it/RSC/Mayntz.htm
137. Medina Ortega, Manuel (1973): *La teoría de las relaciones internacionales*, Seminarios y Ediciones, Madrid.
138. Merle, Marcel (1978): *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, núm. 215, col. Alianza Universidad: Ciencias Sociales, Madrid.
139. Mesa, Roberto (1977): *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Taurus, núm. 155, col. Ensayistas, Madrid.

140. Miller, James (1965): "Living systems: basic concepts", *Behavioral Science*, Society for General Systems Research-Mental Health Research Institute/University of Michigan, vol. X, Baltimore, No lo hemos visto, pp. 192-236.
141. Moreno Jiménez, Antonio y Escolano Utrilla, Severino (1992): *Los servicios y el territorio*, Síntesis, núm. 19, col. Espacios y sociedades: serie general, Madrid.
142. Morgenthau, Hans Joachim (1986): *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, vol. 6a.ed., col. Estudios Internacionales, Buenos Aires.
143. Munteanu, Igor y Popa, Victor (2002): "Local government reforms in the former Soviet Unión: Between hope and change", en Munteanu, Igor y Popa, Victor (eds.), *Developing new rules in the old environment*, Local Government and Public Service Reform Initiative-Open Society Institute, vol. III, serie LGI Books, Budapest, pp. 23-44.
144. Nossal, Kim Richard (1986): "'Micro-diplomacy': the case of Ontario and economic sanctions against South Africa", en Chandler, William M. y Zöllner, Christian W. (eds.), *Challenges to federalism: policy-making in Canada and the Federal Republic of Germany*, Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University, Kingston, Ontario, pp. 235-250.
145. O' Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence, (comps.) (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, vol. II, col. Biblioteca estado y sociedad, Buenos Aires.
146. Offe, Claus (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, col. Colección de ciencias sociales, Madrid.
147. Ohmae, Kenichi (1993): "The rise of the region state", *Foreign Affairs*, Council of Foreign Affairs, vol. 72, núm. 1 (primavera), Nueva York, pp. 78-87.
148. Ohmae, Kenichi (1995): *The end of the nation state*, Harper Collins Publishers, Londres.
149. Palomares Lerma, Gustavo (1999): *Teoría y concepto de las relaciones internacionales: relaciones internacionales I*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 11303, serie Unidades didácticas, Madrid.
150. Parsons, Talcott (1968): *The structure of social action*, The Free Press/Collier Macmillan, Nueva York.

151. Parsons, Talcott (1974): *El sistema de las sociedades modernas*, Trillas, col. Temas fundamentales de sociología moderna, Ciudad de México.
152. Parsons, Talcott (1982): *El sistema social*, Alianza, núm. 326, col. Alianza universidad, Madrid.
153. Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin (2000): *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*, McGraw Hill, 4ta. ed., Bogotá.
154. Plaza Cerezo, Sergio (2002): "Las ciudades, nuevos actores mundiales, ventajas del localismo", *Política Exterior*, bimestral, vol. XVI, núm. 85 (enero-febrero), Madrid, pp. 32-42.
155. Podestá Airaldi, Bruno (1994): "Los agentes de la cooperación para el desarrollo", en Alonso Rodríguez, José Antonio, Berzosa Alonso-Martínez, Carlos, Saez García, María de los Ángeles, et al., *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), Madrid, pp. 331-421.
156. Preston, Peter Wallace (1997): *Political/cultural identity: citizens and nations in a global era*, SAGE, Londres.
157. Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central (PCDE-AC) (1997): "Experiencias de Cooperación entre Colectividades Locales y Centroamericanas", PCDE-AC, 24 de noviembre, Barcelona.
158. Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level game", *International Organization*, World Peace Foundation-Cambridge University Press-Massachusetts Institute of Technology Press, vol. 42, núm. 3 (verano), publicación simultánea en Cambridge, Inglaterra y Cambridge, Massachusetts, pp. 427-460.
159. Ramonet, Ignacio (2001): "Québec y soberanía", *Editorial*, Ediciones Cybermonde, núm 64, Valencia, febrero, pp. 2.
160. Raschke, Joachim (1985): *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss*, Campus Verlag, Francfort/Nueva York.
161. Reyes, Román, (dir.) (1988): *Terminología científico-social: aproximación crítica*, Anthropos, Barcelona.
162. Reynolds, Philip Alan (1971): *An introducción to international relations*, Longman, Londres.
163. Rhi-Sausi, José Luis (1997): "El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación de la Unión Europea", *Revista Española*

de Desarrollo y Cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, no. 0, Madrid, pp. 1-9 (tomado de internet).
<http://www.ucm.es/info/IUDC/>

164. Ribero, Rosa Mirian (1998): "La cooperación descentralizada en Francia. ¿Avance o retroceso?" en González Parada, José Ramón, (coord.), *Cooperación descentralizada: ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los Libros de la Catarata, serie Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 94-108.
165. Riechmann, Jorge (1994): "Una nueva radicalidad emancipatoria: las luchas por la supervivencia y la emancipación en el ciclo de protesta 'post-68'", en Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco, *Redes que dan Libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, col. Estado y Sociedades, Barcelona, pp. 47-102.
166. Risse-Kappen, Thomas (1995): "Bringing transnational relations back in: introduction", en Risse-Kappen, Thomas, *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 3-33.
167. Robertson, Roland. (1995): "Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity", en Featherstone, Mike, Lash, Scott y Roland, Robert, *Global Modernities*, SAGE, Londres, pp. 25-44.
168. Rodríguez Palop, María Eugenia (2002): *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Dykinson/Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
169. Rose, Guillian (1995): "Place and identity: a sense of place", en Massey, Doreen Barbara y Jess, Pat, (eds.), *A Place in the World?*, Oxford University Press-The Open University, Oxford, pp. 87-118.
170. Rosenau, James Nathan (1969): "Foreign policy as an issue-area", en Rosenau, James Nathan (ed.), *Domestic sources of foreign policy*, Collier-Macmillan para el Princeton Center of International Studies, Londres, pp. 11-50.
171. Rosenau, James Nathan (1969): "Introduction: Political Science in a shrinking world", en Rosenau, James Nathan (ed.), *Linkage politics*, The Free Press para Princeton Center of International Studies, Nueva York, pp. 1-17.
172. Rosenau, James Nathan (1982): "Order and disorder in the study of the world politics: ten essays in search of perspective", en Maghroori, Ray y Ramberg, Bennett (eds.), *Globalism versus realism: international relations' third debate*, Westview Press, Boulder, pp. 1-7.

173. Rosenau, James Nathan (1990): *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*, Harvester Wheatsheaf, Londres.
174. Rosenau, James Nathan (1993): "Citizenship in a changing global order", en Rosenau, James Nathan y Czempiel, Ernst-Otto, (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 272-294.
175. Rosenau, James Nathan (1994): "New dimension of security: the interaction of globalizing and localizing dynamics", *Security dialogue*, SAGE para International Peace Research Institute (Oslo), vol. 25, núm. 3, Londres, pp. 255-281. <http://www.lse.ac.uk/cgi-bin/goto.pl?> y http://www.swetswise.com/link/access_db?issn=0967-0106
176. Rosenau, James Nathan (1997): *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, núm. 53, col. Cambridge studies in international relations, Cambridge.
177. Rouquié, Alain (1989): *América Latina, introducción al extremo occidente*, Siglo XXI, col. Sociología y política, Ciudad de México.
178. Rüdiger, Wolfgang y Lowe, Philip D. (1985): "Review article: political ecology and the social sciences, the state of the art", *British Journal of Political Science*, núm. 16, Londres, pp. 513-550.
179. Sanahuja Perales, José Antonio (2001): "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en Gómez Galán, Manuel y Sanahuja Perales, José Antonio (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), Madrid, pp. 53-123.
180. Sánchez, Joan Eugeni (1984): "La coherencia entre cambio social y transformaciones espaciales", *Geo Crítica*, Universidad de Barcelona, núm. 51, Barcelona, pp. 5-55.
181. Santamarta Flórez, José (2002): "Balance de la Cumbre de Johannesburgo", *Iniciativa Socialista*, núm. 66, otoño, pp. 1-2. <http://www.ecoportel.net/noti02/n394.htm>
182. Santos, Milton (1996): *De la totalidad al lugar*, oikos-tau, col. Textos de Geografía, Barcelona.
183. Sassen, Saskia (1991): *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.

184. Singer, Joel David (1973): "El sistema global y sus subsistemas: una perspectiva de desarrollo", en Singer, J. David y Rosenau, James Nathan, *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 13-61.
185. Smith, Patrick J. (1993): "Policy phases, subnational foreign relations and constituent diplomacy in the United States and Canadá: city, provincial and state global activity in British Columbia and Washington", en Hocking, Brian L. (ed.), *Foreign relations and federal states*, Leicester University Press, serie: Studies in federalism, Leicester, pp. 211-236.
186. Sodupe, Kepa (2003): *La teoría de la relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Zarautz.
187. Soldatos, Panayotis (1990): "An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors", en Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Clarendon Press-Oxford University Press, Oxford, pp. 34-53.
188. Sotillo Lorenzo, José Angel (1998): "La cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe: ¿fin del trayecto o punto de partida?" *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)-Universidad Complutense de Madrid (UCM), otoño-invierno, núm. 3, semestral, Madrid, pp. 47-63.
189. Sotillo Lorenzo, José Ángel (1998): "La Unión Europea y la cooperación para el desarrollo", *Política y Sociedad*, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, núm. 28, Madrid, pp. 71-83.
190. Sousa Santos (de), Boaventura (1998): *Por una concepción multicultural de los derechos humanos*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
191. Spiro, Peter J. (1988): "Taking foreign policy away from the Feds", *The Washington Quarterly*, Georgetown University-Center for Strategic and International Studies, vol. 11, núm. 1 (invierno), Washington, D.C., pp. 191-203.
192. Strange, Susan (1994): *States and markets*, Frances Pinter Publishers, 2a. ed., Londres.
193. Strange, Susan (1995): "The defective State", *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Universidad de Harvard, vol. 124, núm. 2, Cambridge, Massachusetts, What future for the State?, pp. 54-76.

194. Tacoli, Cecilia (2000): "Intermediate cities and socio-economic change in the Third World", en Bellet, Carme y Llop, Josep M. (eds.), *Ciudades intermedias: Urbanización y sostenibilidad. VII Semana de Estudios Urbanos*, Editorial Milenio, Lleida, pp. 27-46.
195. Tannam, Etain (1998): *Cross-border cooperation in the Republic of Ireland and Northern Ireland*, St. Martin's Press, Nueva York.
196. Taylor, Peter James (1994): *Geografía política: economía-mundo, estado-nación y localidad*, Trama Editorial, col. Ecúmene, Madrid.
197. Torres-Rivas, Edelberto (1992): "Una Sociedad Civil Participativa", *Tiempo de Paz*, Ediciones Paz y Libertad, Centro de Investigaciones para la Paz, (CIP), núm. 24-25, Madrid, pp. 14-19.
198. Touraine, Alain (1969): *Sociología de la acción*, Ariel, col. Demos. Tratados y Obras Básicas, Barcelona.
199. Touraine, Alain (1990): *Movimientos sociales hoy*, Editorial Hacer, Barcelona.
200. Touraine, Alain (1993): *Crítica de la modernidad*, Ediciones Temas de Hoy, 2da. ed., col. Ensayo, Madrid.
201. Touraine, Alain (1994): *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy, col. Ensayo, Madrid.
202. Truyol y Serra, Antonio (1993): *La sociedad internacional*, Alianza, núm. 83, col. Alianza universidad, Madrid.
203. United Towns Organisation (UTO/FMCU)-World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC) (2001): "City-to-City cooperation: issues arising from experience. An interim report prepared as an input to discussions on decentralised cooperation at the IULA/UTO unity congress, Rio de Janeiro, 3-6 May 2001 on city-to-city cooperation at the 25th United Nations General Assembly Special Session (Istanbul+5), Nueva York, 6-8 de junio de 2001", 25 de mayo, Nairobi.
204. Vasquez, John A. (1998): *The power of power politics: from classical realism to neotraditionalism*, Cambridge University Press, núm. 63, col. Cambridge studies in international relations, Cambridge.
205. Vilas, Carlos M. (1998): "La democratización en los escenarios posrevolucionarios de Centroamérica: antecedentes y perspectivas", en Cardenal, Ana Sofía y Puig i Martí, Salvador, (comps.), *América Central, las democracias inciertas*, Tecnos-Universitat Autònoma de Barcelona-Servei de Publicacions, Barcelona, pp. 281-329.

206. Virapatirin, Marie (2004): "Estado de situación de la cooperación descentralizada: análisis comparativo de la oferta", en Godinez Zuñiga, Víctor Manuel y Huerto Romero, Maria, del (eds.), *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Conferencia sobre Partenariado Local entre la Unión Europea y América Latina, Valparaiso, pp. 53-122.
207. Waltz, Kenneth N. (1988): *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, col. Estudios internacionales, Buenos Aires.
208. Wolfers, Arnold (1962): *Discord and collaboration*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
209. Yalem, Roland J. (1978): "Transnational relations versus international politics", *The Year Book of World Affairs*, vol. 32, Londres.
210. Zaidi, S. Akbar (1999): *The new development paradigm: papers on institutions, NGOs, gender and local government*, Oxford University Press, Karachi.