

La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana

Subnational international cooperation versus local diplomacy: using a concept for the Mexican academy

José Luis Ayala Cordero*

Resumen

El trabajo argumenta la necesidad de proponer un debate en torno al uso del concepto “diplomacia local” por la academia mexicana en relación con la actividad internacional de las entidades federativas, frente al de “cooperación internacional subnacional”, el cual tiene connotaciones históricas más claras para explicar dicho fenómeno. La acuñación del concepto “paradiplomacia” obedece a un entorno internacional de cambios importantes en los años noventa, como es el fin de la Guerra Fría, pero por otro lado al debate teórico del paradigma de la interdependencia compleja que plantea a la cooperación, como una acción clave de otros actores distintos al Estado soberano, siendo el gobierno subnacional un protagonista importante desde los años sesenta, razón por la que debe replantearse el uso adecuado de los conceptos mencionados.

Palabras clave: Paradiplomacia, diplomacia local, cooperación internacional, relaciones internacionales.

Abstract

The paper argues the need to propose a debate on the use of the term “local diplomacy” by the Mexican academy in relation to the international activity of the States, compared to that of “subnational international cooperation” which has historical connotations more clear to explain this phenomenon. The concept of “paradiplomacy” reflects an international environment of significant changes in the 90’s, as is the end of the Cold War, but on the other hand the theoretical discussion of the paradigm of complex interdependence poses to cooperation as a key action of actors other than the sovereign State, with

* Doctor en Ciencias Políticas por la UNAM. Profesor adscrito al Sistema de Universidad Abierta y a Distancia de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: erel66@hotmail.com

the subnational government a major player from the 60's; so it should reconsider the proper use of those concepts.

Key words: Paradiplomacy, local diplomacy, international cooperation, international relations.

Introducción

En 1961, la provincia canadiense de Quebec estableció una representación en París; en 1965 se crearon dos instrumentos jurídicos con el gobierno francés: acuerdos de cooperación en educación y cultura que involucraban el intercambio de profesores. Dicha actividad en el exterior, llevada a cabo por una parte integrante de un Estado, se presentaba como una anomalía bajo el derecho internacional.

A partir de entonces el problema académico y teórico de este fenómeno ha girado alrededor de la siguiente cuestión: ¿cómo nombrar a esta acción? Bajo la premisa tradicional de que la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales pertenecen al Estado soberano, ¿cómo explicar que un gobierno subnacional ejecute una actividad internacional?

Esta contradicción crea una serie de propuestas para denominar al fenómeno. En 1988 se acuña el término “paradiplomacia”; sin embargo, la crítica principal en este artículo es que no se le puede denominar de tal forma a un fenómeno que surge como cooperación internacional.

El trabajo describirá, en primer lugar, el origen del término “paradiplomacia”, donde el debate gira en torno a la conceptualización del fenómeno en Canadá, Estados Unidos y Europa entre las décadas de los setenta y los ochenta; en segundo lugar se plantea que el verdadero debate estaba enfocado en aceptar que frente al Realismo y la Interdependencia han surgido otros actores que ejecutan acciones internacionales que habían sido conducidas tradicionalmente por el Estado soberano; por último, se plantea una propuesta para sustituir la palabra “paradiplomacia” por la de “cooperación internacional subnacional”.

Historia del término “paradiplomacia”

La conducción de las negociaciones diplomáticas, las relaciones internacionales y la política exterior después de la Segunda Guerra Mundial estuvo dirigida por los ministerios y secretarías de Relaciones Exteriores de los Estados soberanos. Estos órganos centrales controlaban en forma exclusiva la toma de decisiones, bajo los principios de la carta de la Organización de las Naciones Unidas: mantener la paz y

seguridad internacional, fomentar las relaciones de igualdad y amistad entre las naciones y consolidar la cooperación internacional:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos.¹

Así, los Estados soberanos promovían la cooperación internacional para dar respuesta a necesidades económicas, culturales y sociales. Para ello contaban con embajadas, consulados, tratados y acuerdos, un lugar en los principales organismos internacionales, una comunicación constante entre los ministerios de Asuntos Exteriores pero, sobre todo, podían establecer de forma unánime y en consenso una sola política exterior que daba respuesta a sus objetivos.

Bajo los paradigmas clásicos (Realismo, Liberalismo y Marxismo) se explica a la cooperación internacional desde la óptica del Estado soberano bajo las siguientes características:

1) Realismo: “Bajo este paradigma los objetivos de la cooperación para el desarrollo están diseñados en función de la conveniencia política o económica dictada por los estadistas de la esfera político-militar y geoestratégica”;²

2) Liberalismo: “La cooperación entre entes internacionales o Estados nacionales es concebible en la medida que se favorezcan las condiciones generales del mercado con una orientación netamente capitalista”. “De esta forma la lógica de este paradigma tiende más a poner acento en la cooperación que el conflicto, en la búsqueda de la conveniencia mutua”;³ y

3) Marxismo: “Desde este enfoque, la cooperación para el desarrollo es un instrumento más para la propagación de las condiciones impuestas por la clase dominante mundial”.⁴

Robert O. Keohane se convirtió en uno de los principales exponentes del Liberalismo a través de la Interdependencia Compleja, y explica cómo la cooperación deja de ser aplicada en exclusiva para los Estados soberanos y se convierte en parte de las acciones internacionales de otros actores:

¹ Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, capítulo 1: “Propósitos y principios”, disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> consultado el 1º de julio de 2012.

² Leonardo Díaz Abraham, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Catarata editores, Madrid, España, 2008, p. 34.

³ *Ibidem*, p. 38.

⁴ *Ibidem*, p. 42.

Los Estados como unidades coherentes son los actores dominantes en la política internacional (...) segundo (...) el empleo (o la amenaza del empleo), de la fuerza es el medio más eficaz para manejar el poder. Tercero (...) los realistas presuponen una jerarquía de problemas en la política mundial que es encabezada por las cuestiones de seguridad militar: la alta política de la seguridad militar predomina sobre la baja política, de los asuntos económicos y sociales.⁵

La identificación que hace Keohane de alta y baja política es el argumento más sólido para reconocer el surgimiento de nuevos actores, ya que desde los años setenta se empezaron a consolidar redes múltiples de contactos entre gobiernos no centrales, agencias, bancos, empresas, pues tiene problemas comunes que desean resolver a través de encuentros, negociaciones o visitas mutuas. Algunas áreas como la cultura, la educación, la cooperación tecnológica y las redes comerciales tienen un interés local y regional importante.

Uno de los problemas principales que presentaba el realismo político es que las políticas domésticas no existían en la integración de una política exterior basada en los consensos de los diferentes niveles de gobierno, todo pasaba sólo por el Estado central, de ahí que los intereses locales y regionales tenían que estar supeditados al control federal.

A partir del surgimiento de nuevos actores, Keohane propone un primer concepto para nombrar este fenómeno en 1974: “Nosotros definimos relaciones transgubernamentales como aquellas interacciones directas entre sub-unidades de diferentes gobiernos que no son controlados o totalmente dirigidas por las políticas de un jefe ejecutivo del gabinete central de esos gobiernos”.⁶

Esta premisa plantea tres aspectos clave que legitiman la presencia de los gobiernos subnacionales y su actividad internacional: 1) la negociación para poder establecer contactos con otros gobiernos que comparten los mismos intereses; 2) un deseo de cooperación regional o local que dé soluciones a problemas comunes; y 3) el desarrollo de políticas y estrategias para llevar a cabo objetivos internacionales.

La interdependencia compleja dio respuesta y explicaba el surgimiento de nuevos actores, lo cual no se limitaba a la percepción realista que prevaleció después de la Segunda Guerra Mundial y que reforzaba un sistema westfaliano sin la posibilidad de una nueva visión teórica y del papel que los gobiernos subnacionales tenían.⁷

⁵ Robert O. Keohane, *Interdependencia, cooperación y globalismo*, col. Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2009, p. 126.

⁶ Robert Keohane y Joseph Nye, “Transgovernmental relations and international organizations” en *World Politics*, vol. 27, núm. 1, Carleton University Press, Estados Unidos, octubre 1979, p. 41.

⁷ “El paradigma realista dominante en la disciplina de las Relaciones Internacionales ha ignorado a los actores subnacionales. Frente al reduccionismo Estado-céntrico, su indiferencia sobre la política

Canadá

Después de la Segunda Guerra Mundial, la provincia de Quebec fue el primer gobierno subnacional con una importante cooperación internacional, de ahí que el primer debate académico respecto al tema haya surgido en Canadá.

Al primer intercambio de profesores entre Quebec y Francia en 1965, ya mencionado, se le nombra “Acuerdo de cooperación en educación y cultura”. Claude Morin, en su obra *El arte de lo imposible: la diplomacia quebequense después de 1960*,⁸ utiliza el término “diplomacia” y se pregunta acerca sobre el “¿Porqué de las relaciones internacionales de Quebec?”, y en el mismo texto explica que la actividad internacional de la provincia es una “perturbación” a la categoría reservada exclusivamente para el gobierno federal canadiense, que es la política exterior.

Se percibe que el principal problema es considerar que estos tres elementos no se pueden adaptar de manera correcta a la actividad de un gobierno subnacional que no es soberano: política exterior, relaciones internacionales y diplomacia, a partir del cual surge el debate “paradiplomático”, dejando a un lado al concepto “cooperación” como parte integrante del mismo.

El debate busca incluso establecer una relación con el federalismo y cómo dentro de este sistema los gobiernos subnacionales tienen derecho a tener una actividad internacional por ser parte de un Estado que integra su política exterior por intereses comunes, pero al mismo tiempo por necesidades locales específicas.

Los primeros trabajos académicos consideran que esta actividad es política exterior; una propuesta importante sobre esto es la del profesor en Ciencia Política de la Universidad de Laval, Paul Painchaud, en 1974:

La política exterior de toda entidad política es un mecanismo de adaptación, en la medida que los regímenes federales son permeables en el sistema internacional, los estados federados que son miembros participan de esta función, tanto por ellos mismos, como en conjunto integrantes del estado federal. En este sentido ellos poseen una política exterior. Su actividad en este dominio consiste en defender sus intereses más cercanos en

interior, su concepción estrecha del mundo en términos de conflicto y su focalización exagerada sobre las cuestiones de seguridad, se ha señalado la necesidad de elaborar nuevos conceptos y teorías capaces de integrar la reafirmación de los fenómenos de la globalización, de la transnacionalización y de regionalización supranacional”. Véase Eric Philippart, “De l’explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d’Europe” en “Les relations internationales des régions en Europe” en *Études internationales*, núm. especial, vol. xxx, núm. 4, Québec, Canadá, diciembre 1999, pp. 663-664.

⁸ Claude Morin, *L’art de l’impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Éditions du Boréal Express, Canadá, 1987.

el sistema internacional, de tal forma que hasta recibir y transmitir los intereses que se expresan en el sistema internacional.⁹

Este análisis contempla una relación estrecha entre el federalismo y la política exterior, donde las partes integrantes, los gobiernos subnacionales, tienen autonomía para proyectar hacia el exterior sus necesidades internas.

Sin embargo, se continúa en el error conceptual, ya que la política exterior sólo pertenece al Estado soberano, por lo cual si bien el gobierno subnacional sí ejecuta acciones similares a las del gobierno central, lo realiza dentro de un marco federal; el error radica en afirmar que los gobiernos subnacionales poseen una política exterior.

Otro análisis importante es el de Annemarie Jacomy-Millette, quien también considera dicha acción como política exterior y parte de las relaciones internacionales: “El gobierno federal ha considerado en 1970 el principio de que la política exterior de Canadá debe ser el prolongamiento de la política nacional sobre la escena internacional. Las provincias en su mayoría tienen una orientación paralela”.¹⁰

La autora considera que la actividad de las provincias se debe situar para su análisis en tres puntos:

1) la constitución de Canadá no acepta ni tampoco niega las acciones internacionales de sus provincias. Bajo un sistema federal cada parte integrante tiene el derecho de representar sus propios intereses en el plano interno y externo;

2) las provincias participan cada vez más de la formulación de políticas internacionales y de la política exterior, fenómeno que va en aumento:

A través de los años, más especialmente después de la mitad de los años sesenta, las provincias reclaman una mayor participación en la formulación de la política nacional de Canadá en el dominio que revelan sus competencias legislativas en dominios exclusivos como la cultura y aspectos sociales esencialmente y en los que se interesan directamente o indirectamente como son, la calidad de vida, el medio ambiente y sobre todo el desarrollo económico.¹¹

3) las provincias llevan a cabo acuerdos en sus áreas de competencia. La importancia de este punto se resalta en los trabajos de la Comisión de Derecho

⁹ Paul Painchaud, “Fédéralisme et théories de politique étrangère” en *Études internationales*, vol. v, núm. 1, Centro de Altos Estudios Internacionales Quebequenses, Canadá, marzo 1974, p. 29.

¹⁰ Annemarie Jacomy-Millette, “Le rôle des provinces dans les relations internationales” en *Études internationales*, vol. x, núm. 2, Centro de Altos Estudios Internacionales Quebequenses, Canadá, junio 1979, p. 287.

¹¹ *Ibidem*, p. 305.

Internacional sobre el derecho de los tratados de 1955 a 1966, donde se proponía la capacidad de los gobiernos subnacionales para concluir tratados.¹²

En 1984 Annemarie Jacomy-Millette, sigue utilizando el término de política exterior para designar la actividad de las provincias:

En el pasado el término política exterior evocaba esencialmente las cuestiones de seguridad, la dicotomía paz y guerra. Los gobiernos provinciales no estaban directamente implicados. Hoy sin embargo y con un sistema mundial cada vez más en mutación en los años ochenta, el término política exterior tiene una acepción más grande. Ella cubre diversos dominios, seguridad nacional y colectiva, comercio, inversiones extranjeras, hábitat, medio ambiente, energía, etc.¹³

En 1984, la actividad internacional de las provincias tenía un peso importante en la política exterior canadiense, las cuales tenían representaciones en embajadas del gobierno federal en diversos países. El interés principal era la cooperación más que considerar si la ejecución de sus objetivos tenían elementos diplomáticos.

Europa

En Europa (1978) Panayotis Soldatos enfrenta la misma problemática sobre un fenómeno que debía analizarse como un comportamiento externo a la política exterior central o como parte de una Europa que buscaba en la diversidad de sus comunidades la unidad política:

En cambio es preferible considerar el caso de que no son solamente interacciones las que tienen (las comunidades-ambiente internacional), sino que para el caso de las acciones exteriores de las comunidades, hay que usar una terminología más “neutra”, que haga énfasis a varias otras expresiones de carácter general, tales como “relaciones exteriores”,

¹² “En los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre el Derecho de los Tratados, que se llevaron a cabo de 1950 a 1966, el proyecto de artículos de 1966, reconocía a los Estados de uniones federales la capacidad de concluir tratados, formulado de la siguiente manera: ‘Los Estados-miembros de una Unión Federal podrán tener la capacidad de concluir tratados si esta capacidad es admitida por la constitución federal y en los límites que indicados por la constitución’ “. Al respecto, cabe señalar que ya existían numerosos trabajos, discusiones y observaciones de los gobiernos para consensar este punto. Este texto fue adoptado en 1968, en la comisión plena de la primera sesión de la Conferencia Diplomática de Viena, encargada de elaborar la Convención, por 54 votos contra 17 y 22 abstenciones; la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Nigeria y Suiza votaron a favor. Sin embargo en la segunda sesión, llevada a cabo en 1969, esta disposición desapareció, en particular gracias a la acción de Canadá. Véase Annemarie Jacomy-Millette, *op. cit.*, p. 313.

¹³ Annemarie Jacomy-Millette, *Les politiques étrangères des provinces canadiennes* en Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canadá, 11 de mayo de 1984, pp. 1-2.

“relaciones mundiales”, “relaciones internacionales” o la connotación sectorial tal como “relaciones jurídicas exteriores”, “relaciones económicas exteriores”, etc.¹⁴

La confusión teórica y académica existía en virtud de la visión ortodoxa internacional imperante hasta antes de los años sesenta, donde los Estados soberanos eran los únicos actores con personalidad internacional; ante esto las comunidades europeas regionales (cantones, regiones, *Länders*, autonomías españolas, etc.) no tenían un ministerio de Relaciones Exteriores, cuerpos diplomáticos, representaciones o embajadas que les permitieran jugar un papel determinante en la política exterior.

Por ello, a pesar de que dicha actividad era considerada como un factor importante de la cooperación internacional en Europa, seguía la polémica respecto a cómo nombrarla. La solución que planteó Panayotis fue considerarla como relaciones exteriores, aunque el mismo autor después de 1988 adoptara el término paradiplomacia:

Nosotros vamos a utilizar finalmente sobre el plano de las comunidades el término “relaciones exteriores”, al contrario del concepto “política exterior” (...) donde esta última responde en forma voluntarista y unilateral a una necesidad sistémica y precisa del actor (...) una reacción a las solicitudes que vienen de países terceros y como respuesta a necesidades colectivas de la Europa de los nueve o de otras regiones europeas, del Tercer Mundo, de países industrializados, del mundo comunista o global.¹⁵

Una respuesta convincente para este primer debate entre política exterior o relaciones internacionales lo plantea Painchaud, quien considera que la política exterior se ha fragmentado con la interdependencia, lo que ha generado una diversidad de asuntos que deben ser abordados por ésta:

En la actualidad nosotros asistimos a la formación de sub-especialidades nacionales de la política exterior a nivel de un solo Estado, o de especialidades comparativas a nivel de grupos de Estados. La variedad de dominios sobre los cuales concierne a la política exterior en nuestra época, la complejidad de procesos de decisión y de la gestión resultante, del carácter muy técnico de ciertos problemas, la voz en aumento de actores internacionales, la aceleración de las comunicaciones internacionales y por el incremento de relaciones entre Estados.¹⁶

Estas subespecialidades que atienden problemas del medio ambiente, la cultura o la tecnología pasan a ser parte de las acciones de la cooperación subnacional; ello

¹⁴ Panayotis Soldatos, “La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l’étude des relations extérieures des Communautés européennes” en *Études Internationales*, vol. ix, núm. 1, Centro de Altos Estudios Internacionales Quebequenses, Canadá, marzo 1978, p. 7.

¹⁵ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶ Paul Painchaud, *op. cit.*, pp. 33-34.

nos habla de que la política exterior se diversifica en cuanto a la participación de sus actores (quienes no poseen el monopolio de ésta).

Así, en la ejecución de los objetivos de la política exterior la cooperación establecida entre los gobiernos subnacionales, los municipios o las ciudades define una actividad donde se armonizan intereses entre diferentes subniveles de gobierno.

Incluso esta cooperación se da entre Estados soberanos y gobiernos subnacionales, como fue el caso de los acuerdos entre Quebec y el gobierno federal mexicano en los años ochenta, en el que para no entrar en polémicas conceptuales sobre si es o no política exterior, al denominarla como cooperación internacional se da respuesta tanto a los objetivos del Estado como a los del gobierno subnacional.

En el discurso por la apertura de la Delegación General de Quebec en México, se menciona que el objetivo principal es abrir canales de comunicación mutuos en el dominio económico, cultural y técnico, además de considerar que “conjuntamente con las instituciones y autoridades mexicanas consolidar la puesta eventual de proyectos de cooperación”.¹⁷

Retomando el primer acuerdo entre Quebec y Francia de 1965, que tenía como elemento central la cooperación internacional, cabe señalar que definía perfectamente dicha actividad e incluso la delegación general de Quebec en Francia, abierta en 1961, estableció con claridad que era una acción de cooperación con elementos diplomáticos entre un gobierno subnacional y un Estado soberano, en donde este último aceptaba sin presión del exterior dicho vínculo.

En los años setenta, los Estados soberanos se vieron afectados por la recesión económica, la crisis energética, la devaluación del dólar estadounidense y los problemas comerciales derivados de los ciclos capitalistas, los cuales modificaron de manera drástica los programas de desarrollo de los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales.

De este modo, los Estados instrumentaron medidas políticas y económicas con otras naciones, pero siempre en función de un esquema ascendente donde la toma de decisiones recaía sobre el gobierno central, ello a pesar de que sus partes integrantes se mostraban vulnerables y sensibles ante los cambios mundiales.

Lo anterior justificó que los gobiernos subnacionales buscaran solución a esta desventaja al tener también problemas locales y regionales que no obedecían necesariamente a la lógica del gobierno central, sino a situaciones específicas.

De tal suerte, en los diversos Estados soberanos sus partes integrantes empezaron a cuestionar el lugar histórico que ocupaban y a definir sus propios objetivos: “la

¹⁷ Yves Duhaime, discurso de apertura de la Delegación General de Quebec en México, 3 de octubre de 1980, Ministerio de Relaciones Internacionales del Gobierno de Quebec, Centro de documentación, Quebec, Canadá.

política internacional de una entidad subnacional puede comprender medidas defensivas para atenuar el impacto de decisiones tomadas por otros que limitan su propia capacidad de acción interna”.¹⁸

La reacción que tienen los gobiernos subnacionales ante los cambios externos define sus estrategias y objetivos de cooperación internacional, con o sin el aval de los gobiernos centrales.

Estados Unidos

La lógica del comportamiento de las entidades subnacionales obedece así a un espacio mundial en mutación e impuesto desde el exterior, toda vez que éstas “(...) necesitan de intercambios y de la cooperación internacional para resolver los problemas que son indiscutiblemente relevantes y de su responsabilidad”.¹⁹

La participación de estos actores en la cooperación internacional implica reconsiderar el término *low politics* (baja política), que describe las acciones de los gobiernos subnacionales en aspectos como la cooperación regional, la educación, la cultura, el comercio local o el medio ambiente, diferentes a la seguridad o el armamentismo que aborda la *high politics* (alta política).

Con la aparición de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional se contempla la reinterpretación del papel de los Estados, con el fin de entender los límites de esta cooperación internacional, así en varios sistemas políticos federales, los Estados soberanos, como en el caso de Alemania, Suiza o Bélgica, permiten a sus partes integrantes establecer relaciones externas con otros actores fuera de sus fronteras.

El argumento federal es que ambos niveles de gobierno comparten poderes al momento de instrumentar o ejecutar las relaciones internacionales donde ninguno de los dos puede quedar excluido; antes bien, se trata de “(...) la concurrencia de poderes sobre una base constitucional de iguales con un gobierno nacional”.²⁰

En 1984, Duchacek denominó a la cooperación subnacional como “micro-diplomacia”, misma que “(...) busca la cooperación y contactos más allá de su inmediato vecino para establecer relaciones con distantes centros de poder económico y político”,²¹ donde el gobierno subnacional se convierte en actor determinante de la

¹⁸ Christopher Malone, *Les entités non souveraines sur la scène internationale*, Cuadernos de Investigación sobre Políticas Públicas y la Mundialización, L’Université de L’Administration Publique, vol. IV, núm. 2, Canadá, abril 2011, p. 12.

¹⁹ *Ibidem*, p. 13.

²⁰ John Kincaid, “Constituent diplomacy in federal policies and the Nation-State: Conflict and cooperation” en Hans J. Michelmann, *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 58.

²¹ Ivo D. Duchacek, “The international dimension of subnational self-government” en *Publius*, vol. 14, núm. 4, Londres, otoño 1984, p. 13.

baja política.²² Este enunciado confirma que, en su análisis original, el autor parte del concepto de “cooperación” como eje central de dichas acciones, lo que refuerza la tesis de que a partir de este concepto se explica el fenómeno.

Posteriormente, Panayotis Soldatos introduce el término “paradiplomacia”, enfocado a la actividad internacional de los gobiernos subnacionales más acorde con sus intereses económicos, políticos o culturales bajo el contexto de una globalización en proceso.²³

De tal forma que el propio Duchacek lo empieza a utilizar en trabajos posteriores (1986): “Las varias iniciativas tomadas por un gobierno no central sobre la escena internacional, son asumidas por cuatro distintas formas de interconexión: (1) microdiplomacia regional o fronteriza, (2) microdiplomacia transregional, (3) paradiplomacia global y (4) protodiplomacia”.²⁴

Dos años más tarde (1988), Duchacek sustituye por completo el término “microdiplomacia” por el de “paradiplomacia”: “Tres tipos de actividades trans-soberanas iniciadas y mantenidas por gobiernos no centrales deben ser brevemente identificadas en este punto: 1) Paradiplomacia Regional o Fronteriza; 2) Paradiplomacia Transregional; 3) Paradiplomacia Global”.²⁵

Bajo la interdependencia compleja, los gobiernos subnacionales se convierten en fuertes competidores globales. Tanto Duchacek como Soldatos establecen una clasificación de los tipos de paradiplomacia, como se muestra en la siguiente tabla:

²² “En recientes décadas, la interdependencia compleja, así como los problemas domésticos, han fomentado la constitución de políticas subnacionales a la par de las grandes políticas nacionales, para mantener una competencia internacional de su propia localidad, primeramente en materias que están bajo sus respectivas jurisdicciones, tales como la promoción de comercio, inversiones extranjeras, empleo y derechos internacionales de trabajadores, medio ambiente, energía y turismo. Dos formas identificadas resultan de esta paradiplomacia: contactos transfronterizos (basados principalmente en intercambios de información) y “micro-diplomacia global”, la cual está constituida por gobiernos incluyendo ciudades grandes, los cuales entran en contacto directo con estados extranjeros y gobiernos constituidos”. Véase Ivo D. Duchacek, *op. cit.*, p. 5.

²³ “Nosotros introdujimos hace unos años el concepto de paradiplomacia, como un sustituto del término de Ivo D. Duchacek ‘microdiplomacia’ “. Panayotis Soldatos, “Cascading subnational paradiplomacy world” en Douglas Brown y Earl H. Fry, *States and provinces in the international economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993, p. 135 (trad. libre).

²⁴ Ivo D. Duchacek, *The territorial dimension of politics. Within, among and across nations*, Westview Press/ Boulder and London, Estados Unidos, 1984, p. 240.

²⁵ Ivo D. Duchacek, *Perforated sovereignties and International Relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*, Greenwood Press, Nueva York, 1988, pp. 12-13.

Tabla 1
Clasificación del concepto ñparadiplomaciaö

<i>Ivo Duchacek</i>	<i>Panayotis Soldatos</i>
Paradiplomacia regional o fronteriza: los contactos se dan entre gobiernos subnacionales contiguos (Quebec y Ontario con Vermont y Maine).	Paradiplomacia microrregional: los contactos se dan entre gobiernos subnacionales contiguos (Quebec y Ontario con Vermont y Maine).
Paradiplomacia transregional: los contactos se dan entre gobiernos subnacionales y gobiernos centrales, no contiguos (Quebec en Texas o Quebec en México).	Paradiplomacia macrorregional: los contactos se dan entre gobiernos subnacionales y gobiernos centrales, no contiguos (Quebec en Texas, Quebec en México o Quebec en Francia).
Paradiplomacia global: son los contactos directos con gobiernos subnacionales y gobiernos centrales en lugares distantes (Quebec en Japón o en Alemania).	Paradiplomacia global: son los contactos directos con gobiernos subnacionales, Estados soberanos o cualquier otro actor internacional.
Protodiplomacia: son las acciones de gobiernos subnacionales que se manifiestan en pro del separatismo y desean ser reconocidos como nuevas unidades soberanas (Quebec y Cataluña entrarían en esta clasificación).	

Fuente: elaboración propia con información de Duchacek y Soldatos.

Si en esta clasificación sustituimos la palabra “paradiplomacia” por la de “cooperación regional”, “transregional”, “transfronteriza”, “global”, etc., ello presentaría un marco más general y a partir de ésta se incluirían elementos de la diplomacia, la política exterior o las relaciones internacionales. El gobierno subnacional posee primero la capacidad e cooperar internacionalmente y después se apoya de las herramientas jurídicas, operativas o legales que le permite el Estado hacia el exterior.

La paradiplomacia en el debate entre Realismo e Interdependencia

Después de los años noventa el término “paradiplomacia” se consolidó como un concepto de uso corriente en el medio académico que definía la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, aunque por otro lado seguía teniendo detractores, dándole más peso a la cooperación internacional.

En 1997 Joachim Blatter retomó el elemento de “transfronterizo” o “transregional”, de Duchacek, sobre la actividad internacional de los gobiernos

subnacionales, los cuales se convierten “En plataformas multidimensionales para los procesos de integración”.²⁶

Este autor confirma que la paradiplomacia como concepto ha desplazado el verdadero análisis de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales localizado en la cooperación:

Recientemente la cooperación trasfronteriza a nivel subnacional no ha ganado mucha atención en la mayoría de los discursos de la ciencia social. A pesar de ello a comienzos de los años 90, los académicos del federalismo y del regionalismo han abordado el fenómeno del crecimiento de la actividad internacional del gobierno subnacional tanto en Europa como en América del Norte (Michelmann, Soldatos, Brown y Fry, Hocking...). Mientras que existe una fuerte atención por la paradiplomacia.²⁷

La lógica del comportamiento de las entidades subnacionales obedece así a un espacio mundial en mutación, impuesto desde el exterior, toda vez que éstas “(...) necesitan de intercambios y de la cooperación internacional para resolver los problemas que son indiscutiblemente relevantes y de su responsabilidad”.²⁸

El estudio de la paradiplomacia, desde los años noventa, busca incesantemente amalgamar o legitimar la actividad internacional de los gobiernos subnacionales; se habla así de un “nuevo federalismo”, el cual involucra al Estado federado sobre el cual Iñaki Aguirre comenta que se localiza: “Más particularmente en la literatura norteamericana acerca de la reciente evolución de los sistemas políticos federales (o nuevo federalismo) y de las crecientes e integrantes actividades internacionales que se desarrollan, dentro de ese marco político renovado de las entidades territoriales federadas”.²⁹

Bajo este marco, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales se convierte así en un complemento de la política exterior manifiesta en la ejecución diplomática o “paradiplomacia”, como se le denomina desde entonces, la cual surgió a finales de los años ochenta: “Con fines analíticos –de una manera aparentemente inocente y fundamentalmente empírica– dentro del campo de análisis político de los Estados federales y de la renovada teoría del federalismo”.³⁰

²⁶ Joachim Blatter, “Emerging cross-border regions as a step towards sustainable development? Experiences and considerations from examples in Europe and North America” en *International Journal of Economic Development*, University of Konstanz, Alemania, 2000, p. 402.

²⁷ *Ibidem*, p. 404.

²⁸ Christopher Malone, *op. cit.*, p. 13.

²⁹ Iñaki Aguirre, “Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacy in action. The foreign relations of subnational governments*, Frank Cass, Londres, 1999, p. 204.

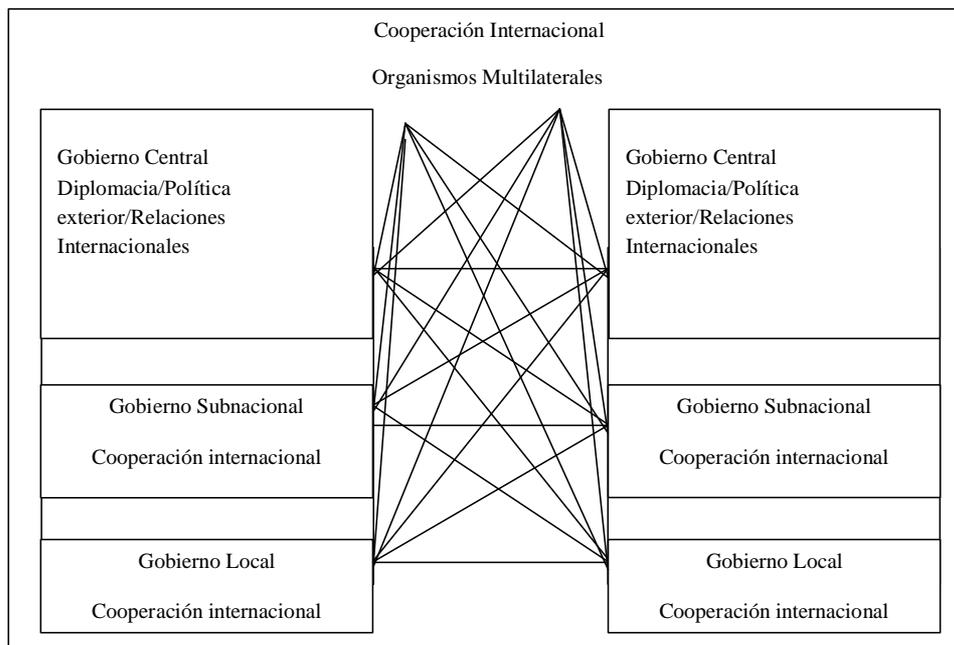
³⁰ *Ibidem*, p. 204.

La aseveración del autor concuerda con un momento histórico importante en la reformulación del lugar de los gobiernos subnacionales dentro de los sistemas federales respecto a su actividad internacional, donde la acuñación del concepto “paradiplomacia” obedece más a una respuesta empírica o pragmática del contexto internacional que a un análisis teórico o paradigmático serio.

Incluso el análisis de la paradiplomacia se diluye más aún cuando se habla de la actividad que llevan a cabo municipios, condados o ciudades globales, que utilizan elementos de la política exterior, la diplomacia o las relaciones internacionales; sin lugar a dudas la cooperación internacional municipal o local cumple con la no injerencia en el dominio exclusivo del Estado soberano, pero por otro lado utiliza la infraestructura de las relaciones exteriores para cumplir sus objetivos.

La explicación reside en que la forma tradicional de la cooperación internacional, en la cual el Estado soberano era el único actor que la ejecutaba, ha cambiado. Con la interdependencia, los subniveles de gobierno del Estado llevan a cabo dichas acciones aun con organismos internacionales, como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
Situación actual de la cooperación internacional



En los tres niveles de gobierno existen relaciones de cooperación, de ahí que el federalismo se convierte en un marco importante de la cooperación internacional, en la cual los gobiernos subnacionales tienen como principios la igualdad y la mutualidad para negociar el reparto del poder político entre los niveles de gobierno, incluyendo las relaciones internacionales:

En un régimen federal los dos niveles de gobierno gozan de ciertos poderes soberanos por derecho y no simplemente sobre una base voluntaria y revocable. El gobierno central y las sub-unidades federales tienen un poder soberano en ciertos sectores sin inmiscuirse en el campo de competencia del otro nivel lo cual sería inconstitucional. El gobierno central no puede posesionarse de los poderes de las sub-unidades federales. De la misma forma, las sub-unidades no pueden posesionarse de los poderes del gobierno central.³¹

Ello obedece a las necesidades de cada gobierno subnacional, las cuales son diferentes por su situación geográfica, la población que tienen, los referentes históricos en torno a la cultura, la lengua, el aspecto étnico en algunos casos; de esta forma no se puede esperar que el comportamiento de los componentes federales sean los mismos, y menos en términos de la política exterior.

La relación entre federalismo y cooperación justifica la acción internacional de los gobiernos subnacionales, ya que la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales no se pueden circunscribir en exclusiva al gobierno central, aunque tampoco pueden ser dirigidas sólo por el gobierno subnacional.

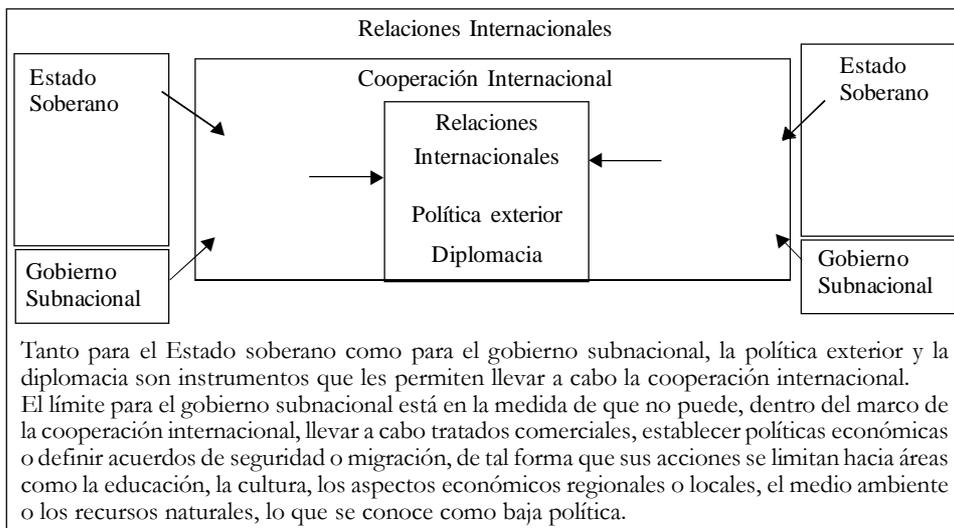
El límite para el gobierno subnacional está en función de no ser un Estado soberano, pues ello lo restringe para realizar ciertas acciones; por ejemplo, no puede establecer acuerdos sobre migración o de aspectos militares, razón por la cual no posee política exterior o diplomacia y no puede ser considerado un actor primario de las relaciones internacionales, como se explica en el esquema de la página siguiente.

Así, el rango de acción de la cooperación internacional para el gobierno subnacional no considera espacialmente todo el territorio del Estado, si no de otra forma tendría el monopolio real de un gobierno central, en este sentido, complementa las acciones exteriores de todo el territorio soberano. El espacio donde actúa determina su capacidad de acción, siendo limitada por éste y, al mismo tiempo, le permite trascender más allá de su territorio local.

El alcance se logra por el orden jurídico otorgado por la constitución en función de convertirse en actor del derecho internacional que influye en los procesos de integración económica como gobierno local o regional, pero sin poseer la capacidad

³¹ Will Kymlicka y Jean-Robert Ravio, *Vie commune: aspects internationaux des fédéralismes*, Canadian Centre for Foreign Policy Development, Canadá, diciembre 1997, p. 7.

Figura 1
Límites del gobierno subnacional con respecto
a la cooperación internacional



Fuente: elaboración propia.

de instrumentar los objetivos de política exterior y de la diplomacia de todo el Estado frente al contexto mundial

Esto se convierte en otro argumento importante: bajo el Realismo, la cooperación pertenecía sólo a los Estados soberanos; cuando surgen otros actores subnacionales, la cooperación pasa a ser parte importante de estos últimos.

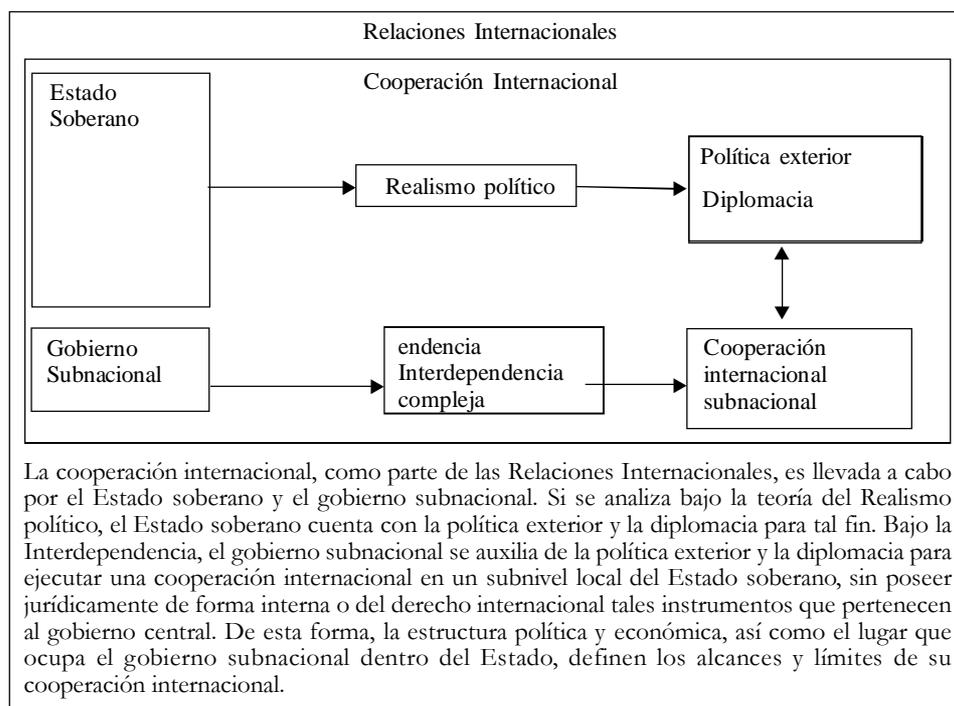
Bajo el paradigma de la interdependencia, la política exterior y la diplomacia es compartida con los gobiernos subnacionales, pero no significa que la instrumenten o la manipulen, pues existen limitantes políticas y económicas del espacio al que pertenecen.

Así, la paradiplomacia, en su momento, tiene un papel histórico clave en la explicación del comportamiento de las partes integrantes de los Estados y el rol que ejercen bajo dicho paradigma al no haber otra propuesta.

Ello porque no se consideró que el concepto de cooperación internacional subnacional daba respuesta clara al fenómeno; así, durante 20 años (de 1960 a 1988), hasta que surgió el neologismo “paradiplomacia”, la actividad de las partes integrantes del Estado recibió una serie de conceptualizaciones, hasta que con el tiempo se fue consolidando el neologismo.

Bajo esta explicación, la Interdependencia y el Realismo han sido las teorías históricas que han estado en el verdadero debate sobre aceptar que los gobiernos subnacionales operan o ejecutan actividades de la política exterior o la diplomacia sin ser soberanos, como se explica en el siguiente esquema:

Figura 2
La cooperación internacional bajo el Realismo y la Interdependencia



Fuente: elaboración propia.

La variable que determina la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales es el espacio en que tiene capacidad de acción, hasta donde el gobierno central se lo permite o puede jurídicamente actuar.

Por otro lado, ejecuta acciones de la política exterior o la diplomacia, pero están supeditadas a este marco de la cooperación que posee en su totalidad el gobierno central, de tal manera que no hay contradicción en mencionar que realiza actividades “paradiplomáticas”, pero que son originadas en un marco más general: la cooperación internacional subnacional. El error radica en considerar que las acciones de cooperación internacional subnacional son producto de la paradiplomacia y no al revés.

México y la paradiplomacia

En México Rafael Velázquez Flores es el primer académico en utilizar el término “paradiplomacia”,³² el cual con el paso del tiempo ha dado en llamarse “diplomacia local o federativa”; sin embargo, nunca ha existido un debate para considerar si este término, acuñado entre 1986 y 1988 en Estados Unidos, obedece a nuestra realidad. Es importante señalar que en 1980 la primera reunión de gobiernos fronterizos entre México y el país del Norte estuvo enfocada sobre todo a la cooperación.³³

Desde 1980, dicha conferencia es considerada un foro de cooperación en el cual se abordan problemas comunes de ambos lados de la frontera entre gobiernos subnacionales. Si nos apegamos a la forma jurídica de dichos encuentros, nunca se menciona la palabra paradiplomacia, lo cual obedece a un entorno muy distinto al de Canadá, Estados Unidos y Europa, ya que en México siempre ha existido un monopolio de las relaciones internacionales desde el centro del país.

Fue hasta después de 10 años que el escenario nacional tuvo cambios sustanciales producto de los procesos de la globalización:

1) la influencia del escenario internacional sobre las entidades federativas mexicanas, donde se habla de la internacionalización de estos gobiernos locales por la presión del entorno mundial. Al igual que en otros Estados surge la necesidad de dar respuesta a problemas internos que se buscan en el exterior, y uno de los mecanismos es precisamente la cooperación;

2) los cambios económicos internos que comenzaron a finales de los años ochenta por la apertura comercial internacional de México, cuando el país decidió expandir su economía, permitiendo la inversión extranjera, el incremento de intercambios a través de los tratados de libre comercio y la instrumentación de políticas que fueran más afines a los procesos de la globalización; y

3) los cambios políticos internos en los años noventa, debido a la fragmentación del monopolio del gobierno central en la conducción de la política exterior y a la participación activa en diversas entidades de partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional, lo que llevó al gobierno a plantear un marco jurídico más acorde con la realidad nacional, permitiendo que las entidades federativas establecieran relaciones internacionales a través de los acuerdos interinstitucionales.³⁴

³² Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Relaciones Internacionales*, núm. 96, FCPYS-UNAM, septiembre-diciembre 2006, pp. 123-149.

³³ La primera Conferencia de Gobernadores Fronterizos se llevó a cabo en 1980. Integrantes: California, Nuevo México, Arizona, Texas, Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

³⁴ Acuerdo interinstitucional: “El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado

Sin lugar a dudas los acuerdos interinstitucionales son un parteaguas jurídico importante al conceder a las entidades federativas la capacidad de llevar a cabo actividades internacionales, aunque quedaba pendiente cómo nombrar al fenómeno, si nos remitimos a una de las definiciones más tradicionales de la paradiplomacia acuñada en los años noventa, aparentemente daba respuesta a nuestra realidad mexicana:

El término paradiplomacia, usado en la literatura especializada, se refiere a la actividad internacional directa de actores subnacionales (unidades federadas, regiones, comunidades urbanas o ciudades), soportando, complementando, corrigiendo, duplicando o cambiando la diplomacia del Estado-nación; el prefijo “para” indica el uso de la diplomacia fuera de la estructura tradicional del Estado-nación.³⁵

En México, después de 2006, los académicos y el gobierno han utilizado el término “paradiplomacia” para referirse a la acción internacional de las entidades federativas, de tal forma que el análisis del fenómeno en nuestro país es reciente.

A partir de entonces, diversos autores como Jorge A. Schiavon,³⁶ Manuel Martínez Justo,³⁷ Consuelo Dávila Pérez, Sergio Rodríguez Gelfenstein,³⁸ Tomás Calvillo y Cecilia Costero³⁹ han realizado trabajos académicos sobre el fenómeno en México.

Los especialistas concuerdan en que la interdependencia compleja de Robert Keohane es el marco más general para entender dicha actividad: “El primer enfoque teórico que se utilizó para explicar las actividades de los gobiernos locales fue el de la ‘interdependencia compleja’, propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye”.⁴⁰

por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal, o municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado”. Véase “Ley sobre la celebración de los tratados” en *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, México, 2 de enero de 1992.

³⁵ Panayotis Soldatos, “Cascading subnational paradiplomacy world”, *op. cit.*, p. 46.

³⁶ Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, “Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico conceptual” en Consuelo Dávila Pérez, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008, p. 27.

³⁷ Manuel Martínez Justo, *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Nopaltepec de Juárez y Tlalnepantla de Baz, Estado de México*, Gobierno Municipal de Nopaltepec de Juárez, México, 2010, p. 52.

³⁸ Sergio Rodríguez Gelfenstein, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Porrúa, México, 2006, p. 117.

³⁹ Tomás Calvillo y Cecilia Costero, “Nuevos actores en la elaboración de la política exterior de México: el caso de las entidades federativas” en Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano, *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008.

⁴⁰ Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 27.

Esta referencia teórica es importante, ya que la utilización del término “paradiplomacia” después de 2006 se aplica de hecho a la realidad de nuestro país. Lo importante sería empezar un verdadero debate respecto a la utilización del término “diplomacia local o federal” *vs* “cooperación internacional subnacional” y posteriormente definir su marco teórico.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha mostrado más polémica en cuanto al uso del término, yendo de “paradiplomacia” a “cooperación”. Para esta entidad, después de 1990 la descentralización de la política exterior determinó el surgimiento de las entidades federativas mexicanas como actores internacionales, involucrados en “La atracción de inversión extranjera directa; la promoción en el exterior de sus intereses, la participación en esquemas de cooperación internacional y la vinculación con sus comunidades migrantes en el exterior”.⁴¹

El gobierno mexicano, a través de la SRE, denomina a la actividad de las entidades federativas “Diplomacia federativa, también conocida como paradiplomacia o diplomacia local; entendida como el ejercicio de la acción exterior y creciente participación de los estados y municipios del país en las relaciones internacionales”.⁴²

En el análisis de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales en otros países y en México encontramos fuertes diferencias, de ahí que incluso podemos mencionar que el subdesarrollo constitucional, jurídico, entre nuestro país y Canadá, Estados Unidos y Europa es diferente, pues gobiernos locales como Cataluña tiene más representaciones en el mundo que los mismos estados de Jalisco o Nuevo León.

Así, los gobiernos subnacionales buscan la cooperación para un bien común y la paradiplomacia se convirtió en el marco explicativo de las diversas acciones que realizan dichos actores, como son:

- 1) presencia en Estados extranjeros por medio de representaciones permanentes;
- 2) presencia en Estados extranjeros por medio de personal temporal;
- 3) visitas de representantes ejecutivos o ministros de sectores estratégicos;
- 4) recepción de gobernadores o ministros de gobiernos extranjeros;
- 5) presencia en organismos internacionales;
- 6) participación en congresos sobre asuntos de la agenda internacional;
- 7) hermanamientos para consolidar las relaciones de cooperación;
- 8) acuerdos o convenios internacionales;
- 9) ser anfitriones de eventos internacionales, deportivos, ferias o congresos;

⁴¹ Dirección de Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política, SRE, México, disponible en <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/diplomacia-local> consultado en agosto 2013.

⁴² *Idem*.

- 10) llevar a cabo negociaciones para obtener inversión extranjera o para el desarrollo local;
- 11) atención de sus diásporas en el extranjero; y
- 12) creación de secretarías o ministerios de asuntos de relaciones internacionales.

La cuestión principal es la siguiente: ¿son estas acciones cooperación o paradiplomacia? El punto medular es que la paradiplomacia surge para denominar un fenómeno que ya existía desde los años setenta, pero sin lugar a dudas el error se da cuando aun comprobando que esto era una cooperación subnacional, se insiste en llamarla de otra forma.

Los instrumentos de cooperación internacional con los que cuenta el Estado son los tratados, las reuniones de alto nivel entre los poderes ejecutivos, el trabajo que realizan las embajadas y consulados en regiones altamente desarrolladas, así como toda la infraestructura portuaria, carretera, de aeropuertos y de ferrocarril para consolidar la integración.

Por su parte, los gobiernos subnacionales participan también al establecer acuerdos sobre sectores claves del desarrollo, con reuniones de gobernadores y primeros ministros para consolidar redes de cooperación, con representaciones en lugares estratégicos que les permitan tener presencia en regiones atractivas y de alta industrialización, la participación como captadores de inversión para infraestructura y el cuidado de carreteras, aeropuertos y terminales marítimas, así como su administración para el buen funcionamiento del comercio internacional.

Es un hecho que: “A diferencia de la política exterior de los Estados, la paradiplomacia regional no busca representar amplios intereses regionales ni realizan una cobertura completa”.⁴³ Si bien esta actividad opera fuera del tradicional esquema de las relaciones internacionales en la cual el Estado soberano es el actor principal, en forma sinérgica la cooperación entre los gobiernos subnacionales se da en función de estos vínculos o redes para lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo.

Lo anterior no significa que se niegue el papel tan importante que sigue teniendo el Estado soberano en las relaciones internacionales, sino que se debe considerar que: “(...) al lado de los gobiernos centrales cuyas voces en el exterior son dominantes, hay grupos subnacionales, los cuales también inician o reciben señales trans-soberanas”.⁴⁴

⁴³ Michael Keating, “Paradiplomacia y constitución de redes regionales” en *Revista valenciana de estudios autonómicos*, núm. 36, España, 2000, p. 39.

⁴⁴ Ivo D. Duchacek, “Multicommunal and bicomunal politics and their international relations” en Ivo D. Duchacek. *Perforated sovereignties and International Relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*, *op. cit.*, p. 4.

Conclusiones

Los años noventa fueron un periodo importante para la cooperación internacional: la dinámica del contexto internacional modificó la imagen bipolar de dos países hegemónicos convirtiéndose en un mundo multipolar que involucraba no sólo a países pequeños y grandes. Para México destaca la importancia de haber establecido nuevos mecanismos externos para el cumplimiento de los objetivos nacionales:

En 1988 la cooperación internacional para el desarrollo adquirió un reconocimiento máximo en el quehacer internacional del Estado mexicano al quedar plasmada en la fracción x del artículo 89 de la constitución, como uno de los principios rectores de la política exterior del país.⁴⁵

Si bien no se menciona a las entidades federativas mexicanas como actores de la cooperación internacional, tres años después la Ley de Tratados Internacionales, de 1991, confirma que éstos jugarían un papel protagónico en el nuevo esquema que adoptaba el gobierno federal respecto a la cooperación.

Podemos entender la cooperación como acciones políticas, económicas y culturales encaminadas a resolver problemas comunes. Así, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo la define de la siguiente forma:

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) alude a los flujos de intercambio no lucrativos que se producen entre diversos actores del sistema internacional para promover el desarrollo integral y sustentable del orbe, a través de acciones que pueden incluir la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos. En lo que pudiera denominarse el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) participan Estados, organizaciones internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), instituciones educativas, de investigación y privadas, así como gobiernos locales y municipales, entre otros.⁴⁶

Con este enunciado se entiende que la cooperación se convierte en una prioridad para nuestro país, toda vez que permite poner en común políticas enfocadas al

⁴⁵ Ernesto Soria Morales, "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral" en Beatriz Schmukler, *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 29.

⁴⁶ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo?*, disponible en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> consultado el 21 de julio de 2013.

desarrollo, en el cual se involucra al gobierno central, a las entidades federativas, municipios y a las ciudades.

De tal suerte, el marco institucional mexicano no niega el uso del término “diplomacia local” o “paradiplomacia”, pero el espacio más general atendiendo a la argumentación expuesta en el presente trabajo permite asegurar que la cooperación internacional subnacional se convierte en un marco general importante, a partir del cual se puede establecer una diferencia conceptual, ya que el término “paradiplomacia” sigue siendo ambiguo al utilizarlo en la academia y en la investigación del fenómeno.

El mismo gobierno mexicano, a pesar de que desde 1988 modificó el artículo 89, resaltando el papel de la cooperación, se contradice al considerar que “Esta convicción ha dado pie al surgimiento de lo que en la Cancillería identificamos como ‘diplomacia federativa’, también conocida como paradiplomacia o diplomacia local, entendida como el ejercicio de la acción exterior y creciente participación de los estados y municipios del país en las relaciones internacionales”.⁴⁷

Se menciona en esta cita que “ha dado pie al surgimiento”; sin embargo, ¿con qué bases teóricas o antecedentes? Una situación similar se presenta al utilizar el neologismo “paradiplomacia”, creado en 1988, adaptándolo al modelo de la cooperación internacional subnacional de las entidades federativas mexicanas después de 2006.

La propuesta final es reconsiderar a la cooperación entendida como la armonización de políticas para la búsqueda de objetivos comunes, que permite al gobierno subnacional llevar a cabo acciones internacionales.

Por ello, la cooperación internacional subnacional es nuestro marco conceptual más amplio y nos permite explicar el fenómeno, mismo que tiene elementos diplomáticos, de la política exterior y de las relaciones internacionales, los cuales se ejercen pero que obedecen a un esquema más general, dado por el gobierno central, del cual las entidades locales forman parte, como se propone en la tabla de la siguiente página.

El cuadro presenta en la primera columna las diversas acciones que integran la cooperación internacional subnacional, en la segunda el tipo de cooperación integrando los elementos de la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales, que pertenecen al gobierno central, y en la tercera columna los aspectos involucrados con esta clasificación.

En ningún momento la cooperación internacional subnacional podrá estar por encima de los objetivos nacionales del Estado, ni abarca territorialmente en su totalidad

⁴⁷ Dirección de Gobiernos Locales, *op. cit.*

Tabla 2
Formas de cooperación de los gobiernos subnacionales

<i>Acciones que integran la cooperación internacional subnacional</i>	<i>Aspectos diplomáticos, de la política exterior o de las relaciones internacionales que están presentes en la cooperación de gobiernos subnacionales, cuyo titular es el gobierno central</i>	<i>Aspectos en relación con la cooperación internacional subnacional</i>
Presencia en Estados extranjeros por medio de representaciones permanentes.	Cooperación subnacional diplomática: para establecer negociaciones directas con el gobierno anfitrión en diversas áreas.	Espacios físicos para establecer contactos con otros interlocutores.
Presencia en Estados extranjeros por medio de personal temporal, dependiendo de los asuntos a tratar u objetivos.	Cooperación subnacional diplomática: para establecer negociaciones directas con el gobierno anfitrión en ciertas áreas de interés.	Recursos humanos para realizar negociaciones.
Visitas de representantes ejecutivos o ministros de sectores estratégicos de las entidades subnacionales a otros gobiernos.	Cooperación subnacional diplomática: misiones para impulsar áreas de interés mutuo como el turismo, el medio ambiente o el sector empresarial.	Recursos humanos para realizar negociaciones.
Recepción de representantes ejecutivos, gobernadores o ministros de gobiernos extranjeros.	Cooperación subnacional diplomática: permite establecer objetivos comunes en cooperación.	Reuniones de trabajo gubernamentales de alto nivel.
Presencia en organismos internacionales, como gobiernos observadores o en delegaciones del gobierno central.	Cooperación subnacional diplomática y de política exterior: se expresan intereses locales en organismos internacionales.	Capacidad de voz y voto en la toma de decisiones.
Participación en congresos o cumbres mundiales sobre asuntos de la agenda internacional.	Cooperación subnacional diplomática y de la política exterior: se expresan intereses locales de la agenda mundial en foros y congresos internacionales.	Capacidad de voz y voto en la toma de decisiones.
Hermanamientos para consolidar las relaciones de cooperación.	Cooperación subnacional para las relaciones internacionales: establecimiento de reglas para la cooperación con otros gobiernos subnacionales.	Cooperación: educación, cultura, salud, medio ambiente, económica.

Acuerdos o convenios internacionales para consolidar las relaciones de cooperación.	Cooperación subnacional para las relaciones internacionales: establecimiento de reglas para la cooperación con otros gobiernos subnacionales.	Cooperación: educación, cultura, salud, medio ambiente, económica.
Ser anfitriones de eventos internacionales, deportivos, ferias o congresos.	Cooperación subnacional para las relaciones internacionales: la participación concurrente permite incrementar los vínculos de cooperación.	Participación conjunta en eventos para consolidar la cooperación.
Llevar a cabo negociaciones con entes internacionales para obtener inversión extranjera para el desarrollo local.	Cooperación subnacional diplomática y de política exterior: se cumplen objetivos económicos para el desarrollo local.	Incrementar el desarrollo económico local.
Atención de sus diásporas ó que se encuentran en otros paísesó, con cuyos miembros se mantiene una comunicación permanente.	Cooperación subnacional diplomática y de política exterior: se cumplen objetivos sociales, culturales y económicos de los miembros del territorio subnacional en el extranjero.	Incrementar el desarrollo económico, social y cultural de grupos nacionales en el extranjero.
Creación de secretarías, ministerios, unidades o departamentos de asuntos de relaciones internacionales.	Cooperación subnacional diplomática y de las relaciones internacionales: para establecer negociaciones directas con los gobiernos extranjeros en diversas áreas.	Espacios físicos para establecer contactos con otros interlocutores.

los alcances de dicha cooperación; sin embargo, en sistemas federales cada entidad puede presentar diferencias entre las diversas acciones propuestas en virtud de sus necesidades locales específicas.

Esta es la razón principal por la cual la acción de los gobiernos subnacionales queda dentro de la estructura y administración de las relaciones exteriores del Estado, lo cual nos lleva a confirmar que complementa dichas actividades.

El argumento principal para el debate académico es que no se le puede asignar un concepto a una acción que surge históricamente como cooperación internacional.

Fuentes de consulta

- Aguirre, Iñaki, “Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacy In Action. The Foreign Relations Of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres, 1999.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2000.
- Alvarado, Arturo, “El viejo y el nuevo federalismo: del presidencialismo unipartidista al federalismo partidista” en Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2000.
- Blatter, Joachim, “Emerging cross-border regions as a step towards sustainable development? Experiences and considerations from examples in Europe and North America” en *International Journal of Economic Development*, University of Konstanz, Alemania, 2000.
- Brown, Douglas y Earl H. Fry, *States and provinces in the international economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993.
- Calvillo, Tomás y Cecilia Costero, “Nuevos actores en la elaboración de la política exterior de México: el caso de las entidades federativas” en Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano, *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008.
- Dávila Pérez, Consuelo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, “Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico conceptual” en Consuelo Dávila Pérez, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008.
- Dehaussse, Renaud, “Federalisme, asymetrie et interdependance: aux origines de l’action internationale des composantes de l’état federal” en *Études Internationales*, vol. xx, núm. 2, Canadá, junio 1998.
- Duchacek, Ivo D., *Perforated sovereignties and International Relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*, Greenwood Press, Nueva York, 1988.
- Duchacek, Ivo D., “Multicommunal and bicomunal policies and their international relations” en Ivo D. Duchacek, *Perforated sovereignties and International Relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*, Greenwood Press, Nueva York, 1988.
- Duchacek, Ivo D., “Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations” en Hans J. Michelmann, *Federalism and International*

- Relations. The role of subnational units*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.
- Duchacek, Ivo D., "The international dimension of subnational self-government" en *Publius*, vol. 14, núm. 4, Londres, otoño 1984.
- Duchacek, Ivo D., *The territorial dimension of politics. Within, among and across nations*, Westview Press/Boulder and London, Estados Unidos, 1984.
- Duchacek, Ivo D., *Perforated sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign contacts of subnational governments*, Greenwood Press, Nueva York, 1988.
- Flores Quiroga, Aldo R., *Proteccionismo versus librecomercio. La economía política de la protección comercial en México 1970-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables, *The spatial economy, cities, regions and international trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, Estados Unidos, 1999.
- Gallardo Pérez, Abel, "Paradiplomacia, la dimensión subnacional de las Relaciones Internacionales" en *Diplomacia*, núm. 110, Santiago de Chile, enero-marzo 2007.
- Gasca Zamora, José, *Configuración territorial y ejes emergentes del desarrollo regional en México. Una evaluación a diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM, marzo 2005.
- Gobierno de la República, SRE, "Ley sobre la celebración de los tratados" en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero de 1992.
- Hocking, Brian, *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin's Press, Inglaterra, 1993.
- Keating, Michael, "Paradiplomacia y constitución de redes regionales" en *Revista valenciana de estudios autonómicos*, núm. 36, España, 2000.
- Keohane, Robert O., *Interdependencia, cooperación y globalismo*, col. Estudios Internacionales, CIDE, México, 2009.
- Keohane, Robert O., *Power and interdependence*, Longman Classics in Political Science, Estados Unidos, 2012.
- Kotzev, Damian, *Le rôle des États fédérés dans l'intégration en Amérique du Nord*, Institute Quebecois des Hautes Études Internationales, Université Laval, Québec, Canadá, 2011.
- Kymlicka, Will y Jean-Robert Ravio, *Vie commune: aspects internationaux des fédéralismes*, Canadian Centre for Foreign Policy Development, Canadá, diciembre 1997.
- Malone, Christopher, *Les entités non souveraines sur la scène internationale*, Cuadernos de Investigación sobre Políticas Públicas y la Mundialización, L'Université de L'Administration Publique, vol. IV, núm. 2, Canadá, abril 2011.
- Martínez Justo, Manuel, *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos*

- internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz*, Estado de México, Gobierno Municipal de Naucalpan de Juárez, México, 2010.
- Michelmann, Hans J., *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.
- Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado nación*, Andrés Bello, México, 1995.
- Palard, Jaques, “Les régions européennes sur la scène internationale: conditions d'accès et systèmes d'échanges” en Jacques Palard, “Les relations internationales des régions en Europe” en *Études Internationales*, núm. especial, vol. xxx, núm. 4, Québec, Canadá, diciembre 1999.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Porrúa, México, 2006.
- Sahún, Riordan, *Adiós a la diplomacia*, Siglo XXI, España, 2005.
- Schmukler, Beatriz, *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Soldatos, Panayotis, “Cascading subnational paradiplomacy world” en Douglas Brown y Earl H. Fry, *States and provinces in the international economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993.
- Soldatos, Panayotis, “An explanatory framework for the study of federated States as foreign-actors” en Hans J. Michelmann, *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.
- Velázquez Flores, Rafael, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Relaciones Internacionales*, núm. 96, FCPYS-UNAM, septiembre-diciembre 2006.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo?*, disponible en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>
- Dirección de Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política, SRE, México, disponible en <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/diplomacia-local>