

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Paradiplomacia y desarrollo territorial

Serie Territorios en Debate N° 9



2019

Paradiplomacia y desarrollo territorial / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

216 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 9)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096340

POLÍTICA EXTERIOR ; DESARROLLO TERRITORIAL ; GOBIERNO LOCAL ; POLÍTICA ; ASPECTOS SOCIALES ; RELACIONES INTERNACIONALES ; GLOBALIZACIÓN ; GOBERNANZA ; POLÍTICA ECONÓMICA ; PARADIPLOMACIA ; ECUADOR

327.1- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-634-0

Derechos de autor No. 055418

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Introducción	9
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial	17
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas	67
<i>Nahuel Oddone</i>	
La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo	105
<i>Carles Llorens y Javier Sánchez Cano</i>	
La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa	147
<i>Alan Cathey y Edgar Zamora</i>	
Quito, paradiplomacia y desafíos: un proceso de normalización	177
<i>Raúl Salgado y Daisy Peñafiel</i>	
Paradiplomacia: Acciones de proyección internacional de los Gobiernos Intermedios como una alternativa complementaria para desarrollo territorial.	207
<i>Edwin Miño y Juan Haro</i>	

Paradiplomacia: Acciones de proyección internacional de los gobiernos intermedios como una alternativa complementaria para desarrollo territorial

Edwin Miño¹
Juan Haro²

Resumen

El presente artículo parte de un análisis conceptual acerca de las dimensiones de la paradiplomacia, que comprende aquellas acciones de relaciones internacionales que ejercen los gobiernos subnacionales en el mundo globalizado. En ese sentido, se profundiza respecto al rol que deberían asumir los gobiernos locales del Ecuador, en especial desde el Gobierno Intermedio Provincial, en este escenario que supone una serie de oportunidades para el desarrollo de los territorios a través del aprovechamiento de las relaciones con socios estratégicos y la capacidad de incidir en plataformas internacionales y las discusiones de la agenda global del Sistema de Naciones Unidas respecto a los compromisos mundiales que deben materializarse a nivel local.

Palabras clave: Relaciones internacionales, política exterior, paradiplomacia, globalidad, globalización, gobierno intermedio, internacionalización, territorialización, desarrollo territorial integral, cooperación internacional.

1 Doctor en Administración Pública, Abogado y Especialista en Gestión Local. Político de alta trayectoria, actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador. emino@congope.gob.ec

2 Ingeniero en Comercio Exterior y Especialista en Proyectos de Desarrollo. Actualmente se desempeña como Director de Planificación del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador. jharo@congope.gob.ec

Introducción

Durante las últimas décadas los procesos de globalización han permitido a las entidades no centrales tener un rol más protagónico y mayor representación en la escena internacional, lo que ha desembocado en la consolidación de relaciones económicas, culturales y de cooperación internacional en el marco de sus propios procesos de desarrollo.

Esta dinámica que incluye a los entes subnacionales, se conoce como *paradiplomacia, micro diplomacia o las relaciones internacionales descentralizadas*. Es una rama del estudio de las Relaciones Internacionales que comprende las interacciones de los gobiernos locales o subnacionales en el ámbito internacional y cuyo debate y análisis ha tomado mucha fuerza, principalmente desde organizaciones e instituciones de representación de los gobiernos locales a nivel mundial (CGLU, ORU/FOFAR, Proyecto AL-LAs, UIM), quienes plantean una alternativa a la concepción estado-céntrica de las relaciones internacionales.

En las principales escuelas de Relaciones Internacionales el estudio de la paradiplomacia sigue en construcción y el uso del término está en discusión (neologismo); sin embargo, en la década de los 80, los académicos Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, desarrollan el concepto e introducen un marco teórico para la posteridad y a quienes se les atribuye el título de los padres de la paradiplomacia.

Según Panayotis Soldatos (1990) cuando se estudia a la paradiplomacia desde los “Estados federados” o “unidades federadas” se puede identificar dos clases:

- Paradiplomacia global cuando las entidades federadas prestan atención a todo tipo de asuntos del sistema internacional.
- Paradiplomacia regional, que a su vez se subdivide en paradiplomacia micro-regional entre territorios contiguos, con una frontera común y paradiplomacia macro regional entre actores de diferentes sistemas regionales.

Bajo la influencia de los estudios de Ivo Duchacek en 1986, se establecieron mecanismos para analizar y clasificar las interacciones internacionales

de los gobiernos no centrales desde una mirada geopolítica, entre las cuales se destaca:

- Microdiplomacia transfronteriza regional (relaciones y cooperación transfronteriza entre territorios vecinos).
- Microdiplomacia trans-regional (contactos de los gobiernos no centrales de diversos Estados).
- Paradiplomacia global (contactos de los gobiernos no centrales con otros actores de naturaleza diversa incluidos los gobiernos centrales, sus ministerios y agencias).
- Protodiplomacia (es cuando los gobiernos no centrales, cuya actividad internacional va dirigida a una futura separación de su territorio con el objeto de convertirse en un Estado independiente y soberano).

En esta dinámica, es necesario analizar que las acciones paradiplomáticas no se contrapongan a las Relaciones Internacionales que construye el Estado central, a través de sus instrumentos de política exterior. De hecho, la paradiplomacia debe ser concebida como una acción complementaria ya que según Bell: “El Estado es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las cosas pequeñas” (Bell citado en Jáuregui Bereciartu, 1997), bajo esa referencia el enfoque es hacia la articulación de acciones que pueden tener una incidencia de escala local, territorial, nacional e internacional.

Bajo estas aproximaciones conceptuales, quedan de lado otros actores *no centrales*, que en el marco de la globalización también tienen una participación interesante como los actores de la sociedad civil, empresas privadas, instituciones académicas, entre otros. Por ello para clasificar el alcance de intervención de los actores que confluyen en la palestra internacional, se utiliza el término diplomacia- paradiplomacia para las entidades públicas y acciones de internacionalización para otros actores (Zeraoui, 2011):

- La política exterior o diplomacia le corresponde a los Estados centrales (conceptos aplicados incluso desde el Derecho Internacional).
- La paradiplomacia les corresponde a los gobiernos subnacionales, locales, descentralizados.

- La internacionalización le corresponde a los actores no centrales y no gubernamentales.

En este escenario planteado, se asocia un mecanismo tradicionalmente conocido y gestionado por los gobiernos subnacionales denominado cooperación internacional y la cooperación descentralizada. Estos instrumentos son parte de las acciones que contempla la paradiplomacia, pero que, a su vez, son el modelo y la herramienta en la cual se han apalancado los gobiernos descentralizados para la participación en el sistema internacional. Varias iniciativas de gobiernos locales a través de la generación de redes y espacios de representación, gestión de hermanamientos y proyectos de cooperación descentralizada para fortalecer el desarrollo territorial, dieron origen a discusiones muy interesantes sobre la necesidad de establecer mecanismos de inserción de los gobiernos locales en los principales foros de debate de la agenda global y fomentar procesos para la atracción de recursos técnicos y económicos.

El conjunto de estas actividades se denominó como *internacionalización* de los gobiernos locales, término que también ha tenido un auge importante especialmente durante las dos últimas décadas a pesar de que se deberían considerar *como acciones paradiplomáticas*, como se vio en párrafos precedentes.

Sin embargo, la internacionalización de los territorios o de los gobiernos locales ha sido sujeto de análisis desde buenas prácticas locales vinculadas a la atracción de recursos principalmente de inversión y la generación de políticas de atraktividad territorial que entre los casos más exitosos implican una articulación con actores privados para proponer estrategias que promocionen al territorio, entre los casos más relevantes se destacan las políticas impulsadas por Medellín, Chicago, Belo Horizonte, Minas Gerais, entre otras.

Entonces más allá de hablar de una aproximación conceptual de paradiplomacia, internacionalización, acción internacional o desde la cooperación internacional para afianzar un término que deje satisfecho al argot que utilizan académicos, políticos, entre otros, es comprender las oportunidades que suponen para los gobiernos subnacionales su participación en

el escenario internacional y las dinámicas *de este mundo globalizado para beneficiarse de ellas o trasladarlas al nivel local o territorial*.

En Ecuador con la aprobación de la Constitución de 2008 se establece como atribución exclusiva del Estado central las Relaciones Internacionales y a los gobiernos locales la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable. Posteriormente con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y la resolución 009 de 2011 se transfiere de manera oficial la competencia de cooperación internacional para los GAD, en la cual se menciona como atribución la capacidad de gestionar y promover el posicionamiento y representación de territorio en el contexto internacional.

Como es evidente, a pesar de que los instrumentos legales ecuatorianos no hayan tenido una fundamentación teórica sólida o que reconozcan el neologismo denominado paradiplomacia; en la referida resolución se establecen mecanismos que le permiten al Gobierno Provincial asumir el rol y beneficiarse de las ventajas que implica pensar y construir estrategias a nivel global y *focalizarlas como posibles elementos para el desarrollo de un territorio* (localización); es decir lo que se conoce comúnmente en el país como acción internacional o el trillado término internacionalización.

Asumir el reto de proyectar un territorio en el contexto internacional, construir acciones colectivas que permitan una inserción estratégica de las acciones de política pública subnacional en la palestra internacional, no debe mal interpretarse como un tema de asistencia y participación a eventos protocolarios o cumbres sin un propósito ulterior, pues una administración eficiente de las relaciones estratégicas de los gobiernos subnacionales con socios internacionales es un mecanismo innovador para potenciar las políticas públicas destinadas a la creación de condiciones para el desarrollo de un territorio, y como se había mencionado en este mundo globalizado existen cierto tipo de ventajas en términos económicos, sociales, tecnológicos, culturales, entre otras, que pueden ser aprovechadas para su implementación a través de la territorización o localización; por tanto este tipo de acciones van vinculadas con el concepto de glocalidad que implica pensar a escala mundial con una aplicación a nivel local como una nueva visión que subyace de la globalización.

Sin embargo, la consolidación de un modelo subnacional basado en la gestión de acciones de paradiplomacia, implican un cambio de perspectiva en el aparataje técnico y político de los gobiernos autónomos descentralizados, ya que el paradigma de la gestión de asuntos internacionales que han asumido algunos gobiernos subnacionales del Ecuador, en su mayoría, tiene un enfoque dirigido principalmente hacia la captación de recursos de organismos internacionales para programas y proyectos, lo que se conoce como cooperación al desarrollo. En el marco de este tipo de prácticas se invirtieron recursos para consolidar experticias de equipos técnicos dedicados a la búsqueda de recursos para resolver los problemas de déficit presupuestarios que sufren las instituciones subnacionales.

A esto se suma un escenario de reducción de los flujos de la cooperación internacional para el Ecuador desde el 2008, pues al ser catalogado como un país de renta media alta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), implica que ha dejado de ser prioritario en la lista de países receptores de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).³ Por otra parte, durante el mismo año 2008 existió un proceso de crisis a nivel internacional marcado por la reorientación de las políticas de cooperación internacional de los países denominados donantes o del norte hacia los países en desarrollo; ya que debieron racionalizar sus recursos económicos para paliar la situación crítica que se vivía en sus propios estados. Finalmente, hay que recordar que durante el periodo 2008-2016 Ecuador vivió un proceso de ruptura en sus relaciones de política exterior con ciertos países y organismos internacionales que propiciaron la salida de algunos socios tradicionales en materia de Cooperación.

Por tanto, este panorama de reducción recursos de la cooperación internacional asociadas a una visión asistencialista en materia de captación de recursos de organismos internacionales, ha sido el punto de inflexión que ha causado un letargo en la gestión de los gobiernos autónomos des-

3 Según estudios realizados por CEPAL, el nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio para agrupar países según su nivel de desarrollo y, por ende, para la asignación de los flujos de cooperación internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial, pese a reconocer que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, utiliza el ingreso nacional bruto (INB) per cápita para generar umbrales de ingreso y clasificar a los países en cuatro grupos: los países de ingreso bajo, los países de ingreso medio-bajo, los países de ingreso medio-alto y los países de ingreso alto.

centralizados en asuntos internacionales, ya que normalmente utilizaban sus capacidades para la gestión y negociación de proyectos de cooperación al desarrollo y, por supuesto, la limitación del relacionamiento con socios internacionales que estaban presentes en el Ecuador. Ahora bien, es importante analizar que existe una brecha abismal entre las necesidades de un territorio y los recursos de los que dispone un GAD; por tanto, son plenamente justificadas este tipo de acciones hacia la captación de recursos internacionales.

Ante las actuales circunstancias, invertir recursos y capacidades en las mismas prácticas que pretenden la suscripción de acuerdos para el financiamiento de proyectos de desarrollo y en algunos casos de infraestructura pública, pueden resultar todo un viacrucis pues es necesario comprender el contexto internacional actual y que gran parte de los recursos disponibles para el país en la actualidad son destinados al fortalecimiento de políticas públicas, la cooperación técnica, cooperación sur-sur u otras modalidades de recursos como el crédito y la inversión, que sin duda también deben ser consideradas como alternativas clave para la administración de una autoridad local; pero que no necesariamente son recursos que resolverán los problemas de déficit presupuestario de las administraciones locales o las demandas del territorio.

Esta crítica se realiza para demostrar que tradicionalmente las capacidades y los recursos invertidos por algunas autoridades locales y las acciones de fortalecimiento que han desplegado algunos actores como gremios, ministerios o el propio Consejo Nacional de Competencias a través de sus planes de fortalecimiento e intervenciones, se han focalizado a un tema de gestión de proyectos sin un dimensionamiento estratégico sobre las oportunidades que ofrece una proyección internacional de los GAD o como se ha denominado en Ecuador como internacionalización. Pues es evidente que además de la necesidad de buscar recursos para cubrir las restricciones presupuestarias a las que se enfrentan los GAD, una acción internacional efectiva implican acciones técnico políticas que son positivas para los territorios y sus actores público, privados y comunitarios.

Una visión renovada de la gerencia pública local debe partir de una ruptura ideológica de una administración territorial concebida únicamen-

te desde sus propios factores económicos, sociales, culturales, otros, hacia la capacidad de repensar una construcción permanente como resultado de la incidencia de los factores exógenos que ofrece la arena internacional en términos de mercado, inversión, promoción de las potencialidades territoriales (producción, turismo, medio ambiente), investigación y desarrollo, tecnología e información, recursos de cooperación al desarrollo, cooperación descentralizada y mostrar al mundo que existen territorios de oportunidades.

Del mismo, modo esta visión debe cumplir los principios fundamentales de representación del territorio y sus actores, pues hoy en día, los asuntos internacionales no son un tema que responde únicamente a los jefes de Estado, ya que existen espacios de construcción y debate que resultan en declaratorias, marcos de acción, agendas y compromisos internacionales que tienen una incidencia a nivel local y territorial como la Nueva Agenda Urbana, el Marco Sendai para la reducción de riesgos de desastres, Acuerdo de París sobre cambio climático, Agenda de Acción de Addis Abeba para la financiación del desarrollo, la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros; que requiere un pronunciamiento crítico, propositivo y a la vez colectivo mediante las redes de gobiernos locales a nivel mundial respecto a la necesidades de desarrollo y los mecanismos para la territorialización desde un compromiso que debe ser asumido por los actores subnacionales y no desde una mirada únicamente de representación y decisión de los gobiernos centrales.

Bajo esa perspectiva, algunos Gobiernos Provinciales del Ecuador en una apuesta institucional por erigirse como el gobierno intermedio del territorio, han establecido estrategias innovadoras para su proyección internacional que tiene como finalidad el desarrollo territorial integral.⁴ Por ello, los Gobiernos Provinciales de Azuay, Pichincha, Carchi y CONGOPE, por citar ejemplos, han definido estrategias para la proyección internacional que además de conseguir una serie de alianzas para la promoción de los territorios se han derivado en la representación oficial y liderazgo

⁴ CONGOPE establece el Desarrollo Territorial Integral es definido como una construcción social permanente donde confluyen factores económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales *en una lógica de intervenciones sistémicas que se desprende de los vínculos urbanos y lo rurales.*

de plataformas de gobiernos regionales y locales a nivel mundial como en la Organización de Regiones Unidas (ORU/FOGAR), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Este tipo de acciones son una muestra fehaciente de una nueva era en materia gerencia pública y gobernanza multinivel donde se ha demostrado la capacidad y el interés por mejorar sus políticas públicas para el territorio de manera complementaria a los esfuerzos nacionales, y así mismo, han asumido el reto de la contribución por desarrollo sostenible impulsado principalmente por el Sistema de Naciones Unidas a través de sus agencias e instrumentos.

Para sumergirse en el ámbito de la paradiplomacia o de la acción internacional se requiere una comprensión multifacética de aspectos inherentes a la geopolítica, el desarrollo, la cooperación, negociación, branding territorial, gestión pública entre otras ramas, que dan como resultado la planificación de una *política exterior descentralizada* complementaria a las políticas nacionales y que está encaminada a buscar herramientas innovadoras que aporten al desarrollo. Así como el territorio es un proceso de construcción permanente que muta en el tiempo en función de las dinámicas socioeconómicas, ambientales, políticas y culturales; la globalización se comporta bajo el mismo esquema, si bien ha sido capaz de romper las barreras de la distancia y la comunicación, de manera recurrente presenta dinámicas progresivas que generan oportunidades para el crecimiento, el intercambio, la aplicación de tecnologías innovadoras que facilitan y complementan los procesos de desarrollo de otros territorios.

Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador las estrategias de paradiplomacia o acción internacional fundamentadas bajo los principios de la descentralización y autonomía, se convierten en un abanico de posibilidades para el desarrollo de territorios en una lógica de competitividad sistémica que se nutren de las potencialidades que ofrecen las experiencias exitosas y las nuevas tendencias que se originan a nivel internacional, pero principalmente es una puerta que permite acercar el mundo al territorio al mundo y viceversa.

Bibliografía

- CONGOPE (2015). Modelo de Gestión de Cooperación Internacional de los Gobiernos Provinciales. CONGOPE.
- Flores, A. (2013). *La paradiplomacia en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador y la aplicación de un modelo de inserción*. Universidad de Guayaquil.
- Jáuregui Bereciartu, G. (1997). *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea: ¿utopía o ucronía?* Madrid: Ariel.
- Soldatos, P. (1990). *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*. Clarendon Press.
- Zeraoui, Z. (2011). Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 59-96, enero-junio. Bogotá: Universidad del Rosario.