

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>	

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador presenta el noveno volumen de la Serie Territorios en Debate: *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. Con este libro pretendemos generar una reflexión sobre las potencialidades que tienen los gobiernos locales para ser actores con mayor presencia en el concierto internacional, con el objetivo ulterior de aprovechar los espacios para aprender nuevas formas de desarrollo para nuestros territorios.

Como es característico de nuestra institución, en esta oportunidad contamos con la valiosa presencia de expertos, especialistas y académicos que han trabajado de cerca los ámbitos relacionados a las relaciones internacionales, la cooperación al desarrollo y la gestión del desarrollo territorial desde los gobiernos autónomos descentralizados, y que a través de sus textos, proponen una nueva forma de entender los procesos de internacionalización de los territorios sobre la base del análisis técnico y conceptual de la paradiplomacia.

Desde hace cinco años, el CONGOPE viene proponiendo un cambio de paradigma respecto a la gestión de los asuntos internacionales de los GAD del Ecuador. Por mucho tiempo esta gestión se había centrado en la captación de recursos de cooperación al desarrollo, y deberían trascender e incidir en los debates de la agenda internacional, donde se requiere mayor apropiación de los niveles subnacionales, para con ello acercar el mundo a nuestros territorios y a la inversa, en el marco de las ventajas y desafíos que de la globalización.

Nuestra experiencia como institución, que representa la voz de los Gobiernos Provinciales, se ha propagado fuera de las fronteras nacionales, hemos sido capaces de discutir sobre descentralización, desarrollo territorial integral, entre otros temas de preocupación mundial; lo hemos discutido

en plataformas internacionales de gobiernos subnacionales, en el sistema de Naciones Unidas, en organismos de integración regional, entre otros espacios. Hemos sido capaces de liderar redes de Gobiernos Intermedios a nivel regional y mundial; hemos sido actores clave de cumbres mundiales y hemos generado alianzas con socios internacionales para la gestión de iniciativas de desarrollo de nuestros asociados.

A lo mencionado, se suma el hecho de que de manera paralela los Gobiernos Provinciales hemos generado valiosas experiencias de proyección internacional y toda esa enriquecedora trayectoria de nuestros asociados, así como el rol que como gremio desempeñamos a nivel nacional e internacional, nos ha dado la pauta para la publicación de uno de los primeros libros en Ecuador que abordan la temática de la paradiplomacia.

Esperamos que al igual que las otras publicaciones de la Serie Territorios en Debate, este esfuerzo contribuya a repensar la forma en que vamos construyendo territorios, utilizando como una valiosa estrategia, la comprensión de los factores internacionales y todo ello en respuesta a una visión caduca y reducida que muchas veces se ha quedado en los elementos endógenos de nuestros territorios.

Gustavo Baroja Narváez
Presidente del CONGOPE
Prefecto Provincial de Pichincha

Introducción

Francisco Enríquez Bermeo¹

Jeremy Bentham fue quien introdujo en 1780 la noción de *relaciones internacionales* para referirse a las relaciones interestatales entre naciones. En la década de los 80 del siglo pasado, Ivo Duchacek y Soldatos Panayotis introdujeron la noción de *paradiplomacia* a las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, incluidos los municipios, para distinguirlas de las relaciones entre Estados nacionales.

La noción de *paradiplomacia* es cuestionable, puesto que coloca a las relaciones inter-regionales, estatales, provinciales, municipales (interterritoriales) como relaciones menores o inferiores a las de los Estados nacionales, al anteponer la palabra *para*. Mientras las relaciones de los gobiernos subnacionales de distintos países estén bajo la mirada de sus cancillerías, así se trate de competencias exclusivas del nivel subnacional, entonces pueden formar parte de la *diplomacia*. No sucede lo mismo cuando una gestión o relación interterritorial entre gobiernos subnacionales no esté avalizada por sus cancillerías, entonces esas acciones se denominan *paradiplomacia*.

Hay veces en que los intereses de ciertas ciudades, provincias o regiones no necesariamente coinciden con el interés nacional; es el caso de Londres respecto a Gran Bretaña a partir del Brexit o de Irlanda del Norte con la misma Gran Bretaña, quien teme perder una fluida relación económica, comercial y por supuesto social con Irlanda, la que fue posible solo por ser las dos entidades parte de la Unión Europea, pero que ahora con el Brexit hay el riesgo de que esas relaciones se vean afectadas.

En América Latina y en Ecuador, los intereses de las provincias y ciudades no siempre coinciden con el interés nacional y ello genera tensiones. En

¹ Coordinador General Serie Territorios en Debate
fenriquez@flacso.edu.ec

nuestro país, hasta hace menos de veinte años la tensión entre Guayaquil *independiente* (promovido por ciertos grupos) y el Estado nacional estaba latente, como también las tensiones en las regiones fronterizas,² más aún cuando hay identidades étnico-culturales comunes en los dos lados de la frontera, anteriores al surgimiento del Estado nacional.³ “... no siempre la política internacional del actor local es un reflejo a pequeña escala de la política nacional. Puede haber intereses divergentes” (Zeraqui, 2016, p. 18). La tensión entre Gobierno nacional y gobiernos subnacionales, no es solo una característica de los Estados unitarios sino que incluso está presente en los Estados federales, a pesar de contar los gobiernos estatales con mayor autonomía y sus propias leyes.

El mismo término de *relaciones internacionales* es impreciso para las relaciones entre gobiernos subnacionales de distintos países, ya que hace referencia a las relaciones entre naciones y no entre territorios, regiones, estados, provincias o ciudades. En esa medida, es preferible hablar de relaciones interterritoriales para referirse a las relaciones entre gobiernos subnacionales.

No cabe duda de que a partir de la globalización, muchas ciudades y regiones en el mundo han ido alcanzado un enorme protagonismo, independientemente de los Estados nacionales de los que forman parte. Son los casos de las denominadas ciudades globales como Londres, París, Nueva York, Beijing, entre otras, y de regiones como Cataluña, Lombardía, California.

De otro lado, es importante considerar que las relaciones internacionales vigentes que actualmente rigen para el mundo, tienen su origen en las dos guerras mundiales acontecidas en el siglo anterior. Fue primero la Sociedad de las Naciones fundada en 1919 durante Primera Guerra Mundial, que se organizó con la intención de promover la cooperación internacional y para lograr la paz y la seguridad de las naciones, pero fracasó y dejó de

2 Las tensiones entre el Gobierno nacional y las zonas de frontera se agudizaron cuando el Gobierno anterior fijó salvaguardias a ciertas importaciones, lo que afectó sensiblemente la economía de los pobladores de frontera. Las medidas fueron adoptadas en nombre del interés nacional de reducir el déficit de la balanza comercial y proteger la dolarización.

3 Es el caso principalmente de los pueblos nativos de la Amazonía que fueron divididos con el surgimiento de los Estados nacionales, aunque la división llegó más tarde por tratarse de zonas marginales, distantes del centro o la capital del país.

existir, al no lograr convertirse en un espacio de negociación que pudiera evitar la segunda conflagración mundial.

Un nuevo intento se dio durante la Segunda Guerra Mundial como una iniciativa de los países aliados, puesto que inicialmente fueron el presidente de EE.UU (Roosevelt) y el primer ministro británico (Churchill), quienes suscribieron una declaración conjunta en la que se propuso la creación de una organización mundial. A esa declaración adhirieron pronto diez Estados nacionales, entre los que estaban muchos países ocupados y en guerra. Posteriormente, en 1942, los líderes de los cuatro países más grandes no ocupados (EE.UU, Unión Soviética, Gran Bretaña y China) firmaron la Declaración de las Naciones Unidas, al que inmediatamente adhirieron representantes de 22 naciones. En ese documento, los firmantes se comprometieron a no firmar una paz por separado con las potencias del eje. Se trataba de crear una organización internacional que diera continuidad a la Sociedad de las Naciones, pero más eficaz.

Finalmente NN.UU fue creada en octubre de 1945, con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, ratificada por cincuenta Estados y aprobada durante la Conferencia de las Naciones Unidas en la ciudad de San Francisco (EE.UU). Dicha Carta señala como meta principal de NN.UU mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva, fomentando las relaciones de amistad entre las naciones y promoviendo el progreso social, la mejora del nivel de vida y el respeto a los derechos humanos. La preocupación capital de NN.UU al momento de su formación fue el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como la hermandad entre los pueblos del planeta. Actualmente 193 Estados nacionales forman parte de NN.UU.⁴

Si bien NN.UU constituye un avance importante de la humanidad, puesto que es un espacio en donde los Estados miembros tienen la posibilidad de ventilar sus diferencias, ésta no siempre ha sido efectiva. Por tratarse de una organización que surgió de una guerra, la mayor del siglo XX y quien sabe de la historia, donde hubo vencedores y vencidos. Los vencedores, principalmente las cinco grandes potencias (EE.UU, Gran Bretaña,

⁴ Disponible en: <https://goo.gl/WUurxT>

Francia, Rusia y China), han gozado desde el inicio de privilegios que hacen que las relaciones entre Estados nacionales no sean de iguales. Las grandes potencias tienen derecho a veto y muchas veces ese derecho les ha permitido ser arbitrarios e imponer sus intereses particulares y en algunos casos hasta alterar la paz mundial.

Han pasado más de setenta años desde que se fundó la ONU y en ese período han sucedido muchas cosas, una de ellas el proceso de globalización, que exige relaciones más igualitarias entre los Estados nacionales, que limiten los enormes privilegios de los que gozan las grandes potencias. Ello demanda cambios en las relaciones internacionales, siendo uno importante el derecho de los gobiernos subnacionales a mantener relaciones interterritoriales con sus similares; relaciones más simétricas, entre iguales, sin que necesariamente cuenten con el beneplácito de los Estados nacionales (cuando se trata de sus competencias exclusivas), haciendo efectiva su condición de gobiernos autónomos y descentralizados.

Los gobiernos subnacionales y particularmente los intermedios, deben generar una gestión interterritorial autónoma en el mundo global en que viven, que no requiera del permiso y aprobación de los Estados nacionales en cada paso que den en el plano interterritorial, al menos en lo que atañe a sus competencias exclusivas.

Por solo poner un ejemplo, la cumbre mundial de Hábitat III realizada en Quito en octubre de 2016, que es una iniciativa del sistema de NN.UU para fijar la agenda urbana de políticas públicas para los veinte años siguientes, tiene como protagonistas al mismo sistema, a sus agencias y a los Estados nacionales, a pesar de tratarse de una competencia exclusiva de los gobiernos municipales, quienes en Hábitat III participaron marginalmente. A pesar de que los municipios son los responsables de cumplir con ese mandato, su participación en esa conferencia mundial fue muy limitada. Quienes elaboraron los documentos centrales y las resoluciones más importantes fueron los representantes de los Estados nacionales y los funcionarios del sistema de NN.UU. Esa probablemente sea una de las causas del incumplimiento no de la agenda aprobada en Quito, sino de las dos agendas o declaraciones anteriores aprobadas en Vancouver (1976) y Estambul (1996).

Múltiples son los esfuerzos que realizan los gobiernos subnacionales y muchos son los avances en materia de *paradiplomacia* o relaciones inter-territoriales en el mundo globalizado, pero a pesar de ello, los logros son muy limitados. Organismos como CGLU, ORU Fogar, CGLU Regiones, FLACMA, entre otros, han ido abriendo un camino en materia de relaciones inter-territoriales, que influye a que los GAD vayan logrando su propio espacio y posicionamiento a nivel global.

Se trata entonces de identificar líneas de políticas y estrategias a ser implementadas desde los gobiernos subnacionales, intermedios y municipales, particularmente desde los gobiernos provinciales, como también desde la sociedad civil, en donde las organizaciones sociales y la academia tienen mucho que aportar.

En ese sentido, el CONGOPE convocó a académicos, gestores políticos, actores sociales y funcionarios institucionales, a reflexionar sobre las relaciones interterritoriales entre gobiernos subnacionales y son precisamente sus reflexiones las que contienen el volumen 9 de la Serie Territorios en Debate del CONGOPE, que con el apoyo de la Editorial Abya-Yala e Incidencia Pública, llevan publicados diez volúmenes, cuyas temáticas, centradas siempre en el desarrollo territorial, han abordado varias problemáticas como: 1. Desarrollo territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas; 2. Seguridad alimentaria. Responsabilidad de los GAD provinciales; 3. Extractivismo en debate. Aporte a los GAD; 4. Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural; 5. Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional; 6. Alianzas público-privadas y desarrollo territorial; 7. Territorialización de la política pública y gobernanza; 8. Violencia, géneros y derechos en el territorio; 9. Paradiplomacia y desarrollo territorial, y 10. Territorio, identidad e interculturalidad.

La colección Territorios en Debate constituye un aporte importante para el país y sus distintos estamentos, la ciudadanía, la academia y los tomadores de decisiones, principalmente en los gobiernos subnacionales, a quienes se busca proporcionar insumos para la formulación de políticas públicas territoriales.

Se trata de un espacio de pensamiento crítico que busca aportar a las respuestas que el CONGOPE, los GAD provinciales y los gobiernos

locales, deben dar a los desafíos que su *qué hacer* en política pública demanda.

Los libros contienen información cuantitativa y cualitativa sobre cada uno de los temas abordados y el análisis desde varias perspectivas, incluidas las de los propios GAD. Por ello los libros circulan en versiones impresa y digital por ferias, librerías del país e incluso del exterior, y son objeto de consulta en bibliotecas y repositorios virtuales, por parte de funcionarios públicos, comunicadores, académicos, estudiantes y políticos, entre otros, por lo que se trata de un material que debe ser tomado en cuenta en la construcción de política pública territorial que compete a los GAD Provinciales y otros niveles de gobierno.

Relación academia, gestores de política o actores sociales

Desde un inicio fue intención del CONGOPE e Incidencia Pública, crear espacios de diálogo y discusión permanentes entre académicos, gestores de la política pública y actores sociales, incluyendo en lo posible visiones externas, de fuera del país o de la cooperación, que den su apreciación de lo que acontece en el país o de otras experiencias sobre los temas abordados en cada uno de los libros.

Han sido tres años de construcción de esa relación y sus resultados son positivos, dado que tomadores/as de decisiones y funcionarios/as de los gobiernos provinciales y del CONGOPE han sostenido un diálogo abierto con la academia y ciudadanía, en el que se ha ido construyendo conocimiento, basado en la experiencia de gobernar los territorios y en la investigación y análisis académico. Conocimiento que se entrega al lector en los 10 volúmenes que forman parte de esta Colección. Diálogo fluido y abierto generado en conversatorios, seminarios y mesas de trabajo públicas presenciales y virtuales, a los que han concurrido los cerca de ochenta autores de estos libros, estudiantes, funcionarios, académicos y público en general, en los que se han expuesto y discutido las tesis contenidas en sus artículos.

Este esfuerzo de tres años ha sido posible gracias al compromiso con el desarrollo provincial y territorial del Presidente del CONGOPE y Prefecto

Provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, quien ha acompañado este proceso con sus opiniones y orientaciones. Gracias también a la constancia del Director Ejecutivo del CONGOPE, Edwin Miño, en su afán de avanzar en la construcción de un pensamiento crítico que permita responder a los grandes desafíos que día a día enfrentan los gobiernos provinciales por desarrollar sus territorios y alcanzar el bienestar de sus poblaciones.

Especial reconocimiento merecen los coordinadores de cada uno de los libros y los cerca de 80 autores que han hecho posible contar con la única colección de libros (10 volúmenes) sobre desarrollo territorial en Ecuador. Es necesario expresar también el agradecimiento a Marcela Andino, Subdirectora del CONGOPE, quien durante todo este proceso ha estado presente para resolver las dificultades propias de este esfuerzo colectivo.

A Editorial Abya-Yala y al equipo de editores comandados por Milagros Aguirre, mi agradecimiento.

Se cierra esta primera fase de la Serie Territorios en Debate del CONGOPE con la satisfacción de haber hecho el mejor esfuerzo, quedando para otros el desafío de continuarlo.

Quito, 27 de diciembre de 2018

Referencias bibliográficas

- Odonne, N. (2016): “La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina”. *Revista Relaciones Internacionales*, N. 89.2, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.
- ONU (2018). <https://goo.gl/zJ88iz>
- Zeraqui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Revista Desafíos*, 28(1), semestre I, Bogotá.

Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial

Francisco Enríquez Bermeo¹

Resumen

Los cambios acontecidos en el mundo a partir del último cuarto del siglo pasado, demandan cambios radicales en las relaciones internacionales, tanto en lo normativo como en lo organizativo, puesto que esas relaciones fueron concebidas para los Estados nacionales. La globalización trajo consigo un mayor protagonismo de actores institucionales y sociales, entre ellos los gobiernos no centrales o subnacionales, quienes cada vez tienen un rol más importante en el desarrollo de sus regiones y ciudades, como consecuencia también de los procesos de descentralización y autonomía al interior de sus países. Actualmente el desarrollo nacional pasa por el desarrollo regional y local y la gestión que en ello puedan realizar los gobiernos intermedios y los municipios. De ahí que urge implementar cambios tanto en las relaciones internacionales, las que para gobiernos no centrales son interterritoriales, como también al interior de los países que permitan a los gobiernos intermedios y municipales establecer alianzas en el ámbito de sus competencias, con otros tanto al interior como al exterior, sin necesariamente contar con el aval de los gobiernos nacionales.

Palabras clave: *Paradiplomacia*, relaciones interterritoriales, desarrollo regional y local, gobiernos no centrales o subnacionales

¹ Investigador del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador.
fenriquez@flacso.edu.ec

Los Estados nacionales y las relaciones internacionales

La noción de relaciones internacionales la introdujo Jeremy Bentham en 1780 para referirse a las relaciones interestatales entre naciones y desde esos años diversos internacionalistas han venido trabajando en la generación de un marco normativo que regule las relaciones entre las naciones.

Pero fue recién a partir de las dos cruentas guerras mundiales acontecidas en el siglo XX, que las relaciones internacionales cuentan con un marco normativo y organizativo más definido, expresado en el sistema de Naciones Unidas, aunque con varias limitaciones y sin respuesta a múltiples y nuevas problemáticas que han surgido con posterioridad. Precisamente en este artículo y en este libro, se va a abordar una parte de esa problemática a la que el sistema de Naciones Unidas aún no ha dado cabida ni respuesta, aunque lo ha reconocido.²

El sistema de Naciones Unidas

Tiene su antecedente a principios del siglo XX, cuando se propuso suscribir un contrato social a nivel internacional que ordenara las relaciones entre los Estados nacionales, con el fin de evitar la Primera Guerra Mundial. Dicho contrato social planteaba la necesidad de construir un nuevo orden internacional estructurado en una organización mundial capaz de regular la anarquía reinante (Jiménez, 2003, p. 118).

Sin embargo, esos esfuerzos se vieron frustrados porque se produjo la Primera Guerra Mundial (1914-1918), y aunque con posterioridad a la guerra se fundó la Sociedad de las Naciones, el 28 de junio de 1919 bajo el Tratado de Versalles (aunque oficialmente se fundó el 10 de enero de 1920), esa iniciativa nació con el fracaso de no haber podido evitar la Primera Guerra Mundial. A pesar de ello, se trató de la primera organización internacional creada con dos importantes propósitos: alcanzar la seguridad

² En el año 2005, Kofi Annan, entonces Secretario General de las NNUU dijo a las autoridades de CGLU: “Ustedes son unos socios esenciales. Si bien nuestros objetivos son globales, éstos pueden alcanzarse de manera más eficiente a través de la acción a nivel local” (CGLU, 2009, p. 68).

en todos los Estados y mantener la futura paz entre las naciones. Estuvo presidida por Woodrow Wilson, entonces Presidente de los EE.UU y contó con cuatro Estados miembros permanentes que eran Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Pero esa organización no logró alcanzar sus objetivos por algunas razones, como la negativa del Senado de EE.UU a aprobar el ingreso de esta nación a la Sociedad y al hecho de que Turquía y Alemania no fueran parte de la organización internacional. El fracaso de la Sociedad de las Naciones hizo que dejara de existir un espacio de negociación que evitara la segunda conflagración mundial. Dicho fracaso parecía adecuarse más a los intereses de las potencias vencedoras, quienes tras la guerra lograron un mayor poder en la escena mundial (Jiménez, 2003, p. 121).

Un nuevo intento se dio durante la Segunda Guerra Mundial, como una iniciativa de los países aliados, puesto que inicialmente fueron el presidente de EE.UU (Franklin Roosevelt) y el primer ministro británico (Winston Churchill) quienes suscribieron una declaración conjunta en la que se propuso la creación de una organización mundial. A esa declaración adhirieron pronto diez Estados nacionales, entre los que estaban muchos países ocupados y en guerra. Posteriormente, en 1942, los líderes de los cuatro países más grandes (EE.UU, Unión Soviética, Gran Bretaña y China) firmaron la Declaración de las Naciones Unidas, a la que inmediatamente adhirieron representantes de 22 naciones. En ese documento, los firmantes se comprometieron a no firmar una paz por separado con las potencias del eje. Se trataba de crear una organización internacional que diera continuidad a la Sociedad de las Naciones, pero más eficaz.

Las Naciones Unidas se fundó oficialmente el 24 de octubre de 1945, una vez concluida la guerra, con la adopción de la Carta de las Naciones, ratificada por cincuenta Estados y aprobada durante la Conferencia de NN.UU realizada en la ciudad de San Francisco (EE.UU). Dicha Carta señala que su meta principal es mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva, fomentando las relaciones de amistad entre las naciones y promoviendo el progreso social, la mejora del nivel de vida y el respeto a los derechos humanos. La principal preocupación de NN.UU al momento de su formación, fue mantener la paz y la seguridad, así como la hermandad entre los pueblos del planeta. En 1948 se crea-

ron las primeras organizaciones anexas a NN.UU: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico Social, la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de administración fiduciaria y la Secretaría General. Actualmente 193 Estados nacionales forman parte de la ONU.³

Si bien NN.UU constituye un avance importante de la humanidad, puesto que es un espacio en donde los Estados miembros tienen la posibilidad de ventilar sus diferencias, ésta no siempre ha sido efectiva. Por tratarse de una organización que surgió de una guerra, la mayor del siglo XX y quien sabe de la historia, donde hubo vencedores y vencidos; los vencedores, principalmente las cinco grandes potencias (EE.UU, Gran Bretaña, Francia, Unión Soviética y China⁴) han gozado desde el inicio de privilegios que hacen que las relaciones entre Estados nacionales no sean entre iguales. Las grandes potencias tienen derecho a veto y muchas veces ese derecho les ha permitido ser arbitrarios e imponer sus intereses particulares, que en algunos casos les ha llevado a alterar la paz mundial.

Han pasado más de setenta años desde que se fundó NN.UU y en ese período han sucedido muchas cosas, una de ellas y de mucha significación en las relaciones internacionales, es el proceso de globalización, que ha dado cabida a nuevos y múltiples actores, tanto estatales como no estatales, los que han emergido y alcanzado protagonismo. Ese solo hecho exige cambios en las relaciones internacionales, siendo uno importante el derecho de los gobiernos subnacionales a mantener relaciones interterritoriales con sus similares de otros países, las que a diferencia de las relaciones entre naciones, son más simétricas, son entre iguales, relaciones que además no necesariamente deben contar con el aval y beneplácito de los Estados nacionales, al menos en lo que atañe a sus competencias, con lo que harían efectiva su condición de gobiernos autónomos y descentralizados.

La globalización es un fenómeno predominantemente económico (libre circulación de capitales) y comercial (libre circulación de bienes y servicios), muy poco industrial y casi nada respecto a la mano de obra (solo tiene libertad de circulación la altamente calificada), característica que está

³ Disponible en: <https://goo.gl/KmXMLM>

⁴ Si bien China fue Estado fundador de las NNUU en 1945, su representación la tuvo Taiwán y solo a partir de 1971 dicha representación fue de China continental o comunista.

determinada por los inmensos privilegios de los que gozan el gran capital y las grandes potencias. De ahí que la globalización exige cambios en las relaciones entre los Estados nacionales y los nuevos actores, por lo que se hace necesario limitar los enormes privilegios de los que gozan los sectores antes indicados y propiciar el establecimiento de relaciones más igualitarias.

Los gobiernos subnacionales y particularmente los intermedios, deben generar una gestión interterritorial autónoma en el mundo globalizado en que viven, que no requiera del permiso y aprobación de los Estados nacionales, en cada paso que den en el plano interterritorial en el marco de sus competencias, porque ello viola su autonomía y condición de gobiernos descentralizados.

Un ejemplo de ello, fue la cumbre mundial de Hábitat III realizada en Quito en octubre de 2016, que es una iniciativa del sistema de NN.UU para fijar la agenda urbana de políticas públicas para los veinte años siguientes. En esa cumbre, aunque también en las dos anteriores, el protagonismo lo tuvieron el sistema de NN.UU, sus agencias y los Estados nacionales que son miembros natos de dicha organización, a pesar de tratarse de una competencia de los gobiernos municipales, quienes en Hábitat III fueron invitados a algunas reuniones de consulta y a la cumbre. A pesar de que los municipios son los responsables de cumplir con el mandato de la agenda urbana, su participación en esas conferencias mundiales fue muy limitada, casi marginal. Quienes elaboraron los documentos centrales y las resoluciones más importantes, fueron los representantes de los Estados nacionales y los funcionarios del sistema de NN.UU. Esa probablemente sea una de las causas del incumplimiento no de solo de la agenda aprobada en Quito, sino de las dos agendas o declaraciones anteriormente aprobadas en Vancouver (1976) y Estambul (1996).

Hay otras temáticas igualmente relevantes a nivel global y local, como el desarrollo territorial, la protección del medio ambiente, entre otras, en las que la participación de los gobiernos subnacionales es muy limitada, pese a que son competencias sino exclusivas, al menos compartidas con otros niveles de gobierno. Ello exige cambios importantes y urgentes en las relaciones internacionales, cambios que igualmente no pueden ser definidos exclusivamente por el sistema de NN.UU y los gobiernos de los Estados nacionales,

sino que deben en su construcción incorporar a los gobiernos subnacionales y por supuesto a la sociedad civil nacional e internacional.

El mismo término de relaciones internacionales es impreciso para las relaciones entre gobiernos subnacionales de distintos países, ya que hace referencia a las relaciones entre naciones y no entre territorios, regiones, Estados, provincias o ciudades. En esa medida, es preferible hablar de *relaciones inter-territoriales* o *trans-territoriales* más que de relaciones internacionales para referirse a las relaciones entre gobiernos subnacionales de diversos países.

Importante es anotar que la normativa y organicidad sobre la que se levanta el sistema de NN.UU, se sustenta en teorías de las relaciones internacionales que se vienen discutiendo desde el siglo XIX.

Las corrientes predominantes

Tradicionalmente las relaciones internacionales han enfatizado su análisis en la dimensión conflictiva más que en la cooperativa, y ello en mucho porque se ha otorgado un lugar central a las relaciones entre Estados nacionales, para quienes la territorialidad y la soberanía constituyen aún los rasgos dominantes de la unidad nacional y es a partir de ellos que se estructura su política exterior (Luna, 2011, p. 71).

Varias son las teorías desde las que se han formulado y analizado las relaciones internacionales, pero quizás las que más han influido son el *realismo* y el *liberalismo*, las que por cierto han ido cambiando en el tiempo. A continuación se las expone de manera resumida en sus definiciones más contemporáneas.

La primera corriente y dominante en las relaciones internacionales es el realismo,⁵ que analiza la política mundial bajo el supuesto de que los Estados nacionales son los únicos actores relevantes, dado que son sus objetivos de seguridad los que prevalecen sobre los demás. Esta corriente considera

⁵ Es una teoría con varias versiones de las relaciones internacionales, pero en esencia percibe al Estado como una entidad suprema. La influencia de esta corriente ha sido mayor en países como Alemania, Gran Bretaña y los Estados Unidos.

que los Estados nacionales, al poseer elementos clave como territorio, gobierno, autonomía y soberanía nacional, son quienes tienen capacidad de gobernar y garantizar el orden en su territorio y con ello sostener relaciones con otros Estados en el ámbito internacional. Bajo esas consideraciones, los organismos internacionales son instrumentos de los Estados nacionales y de sus gobiernos (generalmente de las grandes potencias), por lo que carecen por sí mismos de importancia (Luna, 2011, p. 71).

El enfoque realista se basa en el principio de poner en primer término y sobre todo lo demás, los intereses nacionales expresados en soberanía, seguridad y defensa, siendo éste el principal criterio para el análisis de los problemas surgidos en las relaciones internacionales. De ahí la idea de que la política exterior es una responsabilidad exclusiva de las autoridades políticas de los Estados nacionales. De acuerdo a este enfoque, las posiciones de segmentos particulares dentro del Estado-nación, como son los gobiernos subnacionales u otros, no tienen mayor valor, por no decir ninguno, y por ello son poco o nada considerados. Para el realismo, los ciudadanos y otras instituciones que no son parte directa del Estado nacional, por definición no son competentes y capaces de influir en los procesos que acontecen en el mundo.

La otra teoría que ha influido en las relaciones internacionales es el liberalismo, la que si bien confronta al realismo en algunos aspectos, coincide en otros principalmente al otorgar también al Estado nacional el rol de actor central, aunque no único, y en ello se diferencia porque incorpora en el escenario mundial a actores no estatales, como son los organismos multilaterales, las ONG (Organizaciones no Gubernamentales) y la opinión pública internacional. Por esa razón, esta teoría amplía la agenda de las relaciones internacionales a ámbitos como los derechos humanos, la democracia, el ambiente y la pobreza.

La teoría liberal plantea que la realidad está marcada por la interdependencia y la fluidez de capitales, tecnologías, transporte y circulación de bienes y personas,⁶ en donde la centralidad del Estado-nación como protagonista de las relaciones internacionales, va siendo sustituida por una cada vez mayor presencia de organismos globales. Las fronteras y los territorios fronterizos

⁶ Vale aclarar que la fluidez de la que habla esta corriente, no es verdadera en cuanto a personas se refiere.

van dejando de ser barreras y se van convirtiendo en espacios permeables, más abiertos, a los que se van incorporando nuevos actores como la misma sociedad quien empieza a ser tomada en cuenta, junto con los territorios y lo local, que cada vez son más valorados (Martín y Oddone, 2010, p. 28).

Como se observa, las dos teorías predominantes en las relaciones internacionales, realismo y liberalismo y sus distintas versiones, coinciden en cuanto a otorgar al Estado-nación y su Gobierno, el papel central de las relaciones internacionales. La una teoría es totalmente excluyente respecto a reconocer algún rol a los gobiernos subnacionales, mientras que la otra los reconoce, incluida la sociedad civil, aunque les concede un papel secundario.

Bajo esas condiciones y en el marco de un mundo globalizado en donde otros actores emergen, ha ido surgiendo un nuevo modelo de gestión que busca incorporar al territorio como un elemento importante de las relaciones internacionales, en donde las ciudades y regiones se han revalorizado, como también sus instancias gubernamentales (municipios y gobiernos intermedios) y de ese modo se han ido constituyendo en actores clave de un orden internacional más igualitario, que lleva al Estado nacional a compartir algunas de sus decisiones con actores tanto subnacionales como también supranacionales.

La globalización ha dado lugar a que las capacidades de los Estados-nación se vean en muchos casos rebasadas, principalmente en procesos de transformación global asociados a lo económico y ambiental, en donde las grandes transnacionales actúan sin ninguna regulación y control. En ese marco, las ciudades y las regiones y más aún cuando actúan en red, tienen posibilidades de suplir en parte esas deficiencias de los Estados-nación.

Pero, a pesar de los cambios que se van operando en las dinámicas relaciones internacionales, éstas se encuentran regidas por normas y reglas que no favorecen la actuación de los gobiernos subnacionales como representantes de ciudades y regiones.

Es momento de pasar de una acción basada en el análisis de las relaciones internacionales, que enfatizan en la necesidad de proyectar la política interna de un Estado nacional hacia la política exterior (soberanía, seguridad y defensa), a otro análisis que más bien considere lo que acontece en el mundo y sea ese un factor que condicione su política interna e interna-

cional a esa dinámica. Se trata entonces de revertir el eje desde el cual se analiza y define la política internacional del Estado-nación, enfatizando en una visión sistémica mundial (globalización), como factor que condiciona la política interna, la nacional y la internacional.

Ciudades y regiones: nuevos actores globales

El fenómeno de las relaciones entre gobiernos subnacionales, tuvo como protagonistas durante mucho tiempo a representantes de ciudades y también a representantes de regiones, las que a partir de la globalización, como ya se anotado, han ido adquiriendo mayor protagonismo. Entre ciudades y regiones a lo largo de la historia establecieron relaciones mediante las cuales pusieron en marcha proyectos o programas de cooperación transversal. “Desde las ciudades-estado griegas pueden identificarse movimientos *trans-territoriales* de ciudades y su actuación como núcleos comerciales y en sistemas de redes urbanas” (Luna, 2011, p. 66). En la Edad Media las ciudades tuvieron la función de ser centros político-administrativos y que para el caso de los pueblos americanos conquistados por los españoles, desde las ciudades que fundaron se formaron redes desde las que se organizó el dominio colonial sobre los territorios, mediante el adoctrinamiento, el cobro de impuestos y la explotación de la fuerza de trabajo de los pueblos conquistados (Enríquez, 2017, p. 21). Con la revolución industrial el papel de las ciudades cambió, pasando a ser el espacio de concentración de las actividades económicas productivas, en donde se localizaron las modernas fábricas e industrias (Luna, 2011, p. 66). A partir de la globalización, muchas ciudades y regiones en el mundo han ido alcanzado un enorme protagonismo, muchas veces de manera independiente de los Estados nacionales de los que forman parte. Son los casos de las denominadas ciudades globales como Londres, París, Nueva York, Beijing, entre otras, y de regiones como Cataluña, Lombardía y el área Silicon Valley.

Países como Canadá, que tiene a regiones como Quebec representan las primeras expresiones de acción internacional subnacional, puesto que Quebec desde hace muchos años tiene representaciones en el exterior, in-

cluso antes de que Canadá tuviera delegaciones en el extranjero. La primera oficina de representación de Quebec en el exterior fue en París en 1882 y luego en Londres y Bruselas. “En la actualidad cuenta con 26 oficinas en el exterior, localizadas en 27 países, y Francia le confiere estatus diplomático a la misión de Quebec en París” (Luna, 2011, p. 67).

En 1913, en Bélgica, se creó la primera red transnacional de ciudades, en el marco de un congreso en el que participaron 400 delegados representantes de municipios de veinte países. Allí se fundó la Union Internationale des Villes (UIV).

Con posterioridad, aparecieron los “hermanamientos” de ciudades, principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, con la intención de sanar los resentimientos y prevenir potenciales conflictos. En 1951 se fundó el Consejo de Municipalidades y Regiones Europeas (CMRE) con la participación de 50 alcaldes y autoridades regionales, quienes introdujeron la noción de “ciudadano europeo”, lo que dio cuenta de hermanamiento. Todos esos esfuerzos llevaron en 1957 a crear la World Federation of United Cities. Para el 2011 habían al menos ya 15 redes globales de ciudades, a la que se sumaron un número importante de redes regionales y centenares orientadas a temas específicos. La creación de CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) en 2004 da cuenta de ese proceso, puesto que se trata de la “principal organización portavoz de los gobiernos locales en el plano global” (Luna, 2011, p. 68). En América Latina se creó FLACMA (Fundación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas) como la sección correspondiente a la organización de municipios de esta parte del continente, la que tuvo a Quito como su sede durante varios años y desde 2010 a Buenos Aires.

Los gobiernos regionales también crearon la Organización de Regiones Unidas –Foro global de asociaciones de regiones ORU-FOGAR, creado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en agosto de 2007, que es donde se aglutinan los gobiernos regionales. En América Latina la organización de gobiernos regionales es la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI), siendo una de sus iniciativas más importantes la creación de ESCOLAGI, una escuela dedicada a formar cuadros y funcionarios de las administraciones regionales. En el 2005 se creó la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR), formada por 48 regio-

nes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, orientada más al tema productivo y de infraestructura.

Múltiples son los esfuerzos que realizan los gobiernos subnacionales y algunos son los avances en materia de *paradiplomacia* o relaciones inter-territoriales o trans-territoriales en el mundo globalizado, pero a pesar de ello, sus logros son muy limitados. Organismos como los ya anotados CGLU, ORU-FOGAR, CGLU Regiones, FLACMA, entre otros, han ido abriendo un camino en materia de relaciones *inter-territoriales*, que contribuye a que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) vayan asumiendo su propio protagonismo y posicionamiento a nivel global, aunque aún de manera muy limitada. Los gobiernos de ciudades fronterizas crearon en 2016 la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas OLACCIF, en la frontera colombo-ecuatoriana, con la finalidad de generar iniciativas transfronterizas más allá de la contigüidad territorial. Cuenta con el acompañamiento de FLACSO Ecuador y la comunidad académica de la región. Hasta el momento han realizado dos asambleas de autoridades de ciudades fronterizas y dos congresos académicos sobre las potencialidades, problemáticas y desafíos de las ciudades y regiones fronterizas.

A las relaciones interterritoriales y transfronterizas entre gobiernos subnacionales o no centrales se les ha dado en llamar paradiplomacia que, a pesar de ser un concepto relativamente nuevo, puesto que tiene menos de cuarenta años, forma ya parte de las relaciones internacionales y sus políticas.

Qué es la paradiplomacia

El concepto de paradiplomacia lo introdujo el canadiense Ivo Duchacek (1986) y el vasco Soldatos Panayotis (1994) en la década de los 80 del siglo pasado, para referirse a las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, que incluye a municipios y gobiernos intermedios, para distinguirlas de las relaciones internacionales entre Estados nacionales. Es “la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras, públicas o privadas” (Luna, 2011, p. 81).

La finalidad de este tipo de relaciones es buscar vinculaciones externas para impulsar acuerdos en torno a aspectos, económicos, políticos, sociales o culturales. Paradiplomacia hace alusión a las relaciones entre gobiernos no-centrales o subnacionales con gobiernos regionales, provinciales y locales, que promueven sus propios intereses y buscan socios o aliados. A este tipo de relaciones también se denomina cooperación descentralizada. El estudio de la paradiplomacia se incorporó al análisis en forma tardía y muy segmentada (Luna, 2011, p. 70).

Varias fueron las nociones utilizadas antes de llegar al de paradiplomacia. Duchacek primero habló de “microdiplomacia”; luego diferenció entre diplomacia transfronteriza (que se da entre vecinos), diplomacia transregional (que se da entre quienes no tienen frontera común) y paradiplomacia global, para referirse a las relaciones que se dan entre gobiernos subnacionales de todo el planeta. Planteó también el concepto de “proto-diplomacia”, para referirse a las actividades internacionales de las regiones o ciudades que buscan separarse del Estado-nación.

Incluso autores como Der Derian⁷ incluyen en la paradiplomacia a las actividades internacionales de actores no estatales, como empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos, universidades, comunidades científicas, religiosas, medios de comunicación, grupos étnicos, culturales e incluso personas de prestigio internacional. A pesar de ello, en este artículo se va utilizar la noción de paradiplomacia para referirse a las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales o no centrales, con distintos actores internacionales y no a las relaciones de actores no gubernamentales como empresas, academia u otros. La diplomacia comercial es una actividad estatal, mientras que las empresas lo que hacen son actividades comerciales internacionales.

Antecedente de la noción de paradiplomacia fue la de interdependencia compleja, propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye (1998) quienes plantean que el proceso de mundialización cambió las relaciones internacionales, las que se complejizaron notablemente y exigen el involucramiento de todos los niveles de gobierno, entre quienes no existe una clara

7 James Der Derian es el Presidente de Estudios Internacionales de Seguridad y Director del Centro de Estudios Internacionales de Seguridad en la Universidad de Sydney, Australia.

jerarquía, puesto que todos son parcialmente responsables. En ese sentido, consideran que cualquier solución, frente a un determinado problema, requiere de la participación de amplios niveles de cooperación intergubernamental. Al respecto Zeraoui, plantea que “la política internacional se ha vuelto mucho más compleja, de tal forma que ya no podemos entender las relaciones internacionales como precisamente aquellas entre solamente Estados nacionales” (2011, p. 62).

Esta interpretación, de la presencia de una cada vez mayor interdependencia, cuestiona el modelo de actor unitario en política internacional, y es contraria a la concepción del *realismo* de la escuela inglesa de relaciones internacionales, en donde los Estados nacionales son el único y principal actor de la política mundial y de la diplomacia, mientras que la paradiplomacia es subestimada por esta escuela, ya que considera que los gobiernos subnacionales no son actores internacionales.

De acuerdo a quienes plantean la interdependencia, el mundo contemporáneo es mucho más complejo, puesto que los actores estatales subnacionales e incluso los no estatales, desempeñan un papel cada vez más significativo e importante en la dinámica internacional, con relaciones interdependientes formales e informales no solo entre Estados, sino además con empresas privadas, academia y organismos internacionales.

Necesario es anotar que el alcance, intensidad, frecuencia e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, dependen en buena medida de su posición geográfica, tamaño territorial, características de la población, tamaño de la economía, institucionalidad expresada en estabilidad política y social, en el tipo de régimen político y en el marco legal (Velázquez, 2007, p. 4). Es importante también el tipo de relación que mantiene el gobierno subnacional con el gobierno nacional, trátese de un Estado unitario o de uno Federal. Si se trata de una relación tensa y conflictiva, el alcance va a ser muy limitado y a la inversa. A pesar de ello, la globalización es un hecho que estimula las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales.

Para algunos autores, la inclusión del *para* en la palabra diplomacia, significa paralelo, junto o asociado, por lo que la paradiplomacia no se ocupa de temas como seguridad y defensa nacional, tratados de libre co-

mercio, soberanía e incluso de relaciones internacionales (relaciones entre Estados nacionales), que son competencias exclusivas del Gobierno central o nacional, pero sí de temas como el desarrollo territorial, trans-territorial e inter-territorial, la preservación ambiental, la atracción de inversiones, cooperación, búsqueda de mercados externos a productos locales, asociación productiva, promoción territorial, turismo, transferencia de tecnología e intercambios culturales (Velázquez, 2007, p. 3).

En esa medida, la paradiplomacia podría ser una actividad que complementa o incluso, bajo algunas circunstancias, se convierte en un instrumento que forma parte de la política exterior de un Estado nacional (Luna, 2011, p. 82). De ahí que esos autores hablen de diplomacia multinivel, en donde “la diplomacia no es considerada como un proceso separado, regido por guardianes indiscutibles, sino como una red de interacciones con un reparto cambiante de actores que interactúa de distintas maneras” (Luna, 2011, p. 82).

Son fenómenos como la globalización, los cambios en el sistema económico, los altos niveles de urbanización, las avances tecnológicos y su masificación, la conectividad y la comunicación en tiempo real con lugares distantes, todos son hechos que han ido cambiando la actuación y el comportamiento de los actores en las relaciones y la cooperación internacional (Ponce, 2016, p. 75). El desarrollo no tiene más como único protagonista y regulador a los gobiernos nacionales, el desarrollo es territorial y resultado de una construcción social en donde intervienen también múltiples actores, entre ellos varios actores locales, siendo muy importantes los gobiernos subnacionales.

La paradiplomacia no siempre es convergente con la política del Gobierno nacional, a veces es contradictoria, de ahí que pueda estar en determinadas circunstancias confrontada, aunque no de manera permanente, porque si fuese permanente se estaría hablando de protodiplomacia, es decir de separación de gobiernos regionales del Estado-nación.

Herramientas de la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales pueden ser: el envío de delegaciones al exterior, la firma de acuerdos, la participación en foros internacionales, la asociación comercial, industrial, turística con otras regiones o territorios e incluso el establecimiento de oficinas de representación en el extranjero.

Si bien las relaciones entre ciudades y regiones, como ya se anotó, datan de muchos años atrás, éstas se han visto notablemente dinamizadas a partir de la globalización, cuya característica ha dado lugar a que ciudades y regiones tengan cada vez más protagonismo a veces incluso mayor al de los Estados nacionales.

La noción de paradiplomacia puede ser también cuestionada, puesto que coloca a las relaciones inter-territoriales regionales, estatales, provinciales, municipales como relaciones menores o inferiores a las de los Estados nacionales, al anteponer la palabra *para*. Mientras las relaciones de los gobiernos subnacionales estén bajo la política nacional, avalizadas por la Cancillería de sus respectivos países, entonces a esas relaciones se denomina diplomacia. Pero como no toda gestión o relación internacional entre gobiernos subnacionales forma parte de la política nacional, entonces se la llama *paradiplomacia*.

Como ya se anotó, hay veces en que los intereses de ciertas ciudades, provincias o regiones no coinciden con el interés nacional; es el caso de Londres respecto a Gran Bretaña a partir del Brexit o el de Irlanda del Norte con Gran Bretaña. En esos dos casos, tanto Londres como Irlanda del Norte no quieren salir de la Unión Europea, porque en el primer caso Londres perdería su condición de ser el centro financiero más importante de la Unión, mientras que Irlanda del Norte no quiere perder la armónica y fluida relación económica, comercial y por supuesto social que mantiene con la vecina República de Irlanda, por lo que rechaza el Brexit y quiere mantenerse como parte de la Unión Europea.

En América Latina y en Ecuador, los intereses de las provincias y ciudades no siempre coinciden con el interés nacional y ello genera tensiones, principalmente en las regiones fronterizas,⁸ más aún cuando hay identidades étnico-culturales comunes en los dos lados de la frontera.⁹ De

8 Las tensiones entre el Gobierno nacional y las zonas de frontera en Ecuador se agudizaron cuando el Gobierno anterior fijó salvaguardias a las importaciones, lo que afectó sensiblemente la economía de los pobladores de fronteras. Las medidas fueron adoptadas a nombre del interés nacional para reducir el déficit de la balanza comercial y proteger la dolarización.

9 Es el caso principalmente de los pueblos nativos de la Amazonía y el Litoral que fueron divididos con el surgimiento de los Estados nacionales, porque se trataba de pueblos ancestrales, anteriores al Estado-nación. Lo que sí pasó es que la división de esos pueblos llegó más tarde, por tratarse de zonas

ahí que “...no siempre la política internacional del actor local es un reflejo a pequeña escala de la política nacional. Puede haber intereses divergentes” (Zeraoui, 2011, p. 18). La tensión entre Gobierno nacional y gobiernos subnacionales, no es solo una característica de los Estados unitarios sino que incluso está presente en los Estados federales, a pesar de que cuentan con gobiernos estatales con mayor autonomía, expresada en el hecho de que cuentan con sus propias leyes.

La globalización cambió la dinámica

Globalización, metrópolis y ciudades región global

La globalización es un fenómeno que aparece en la década de los 70 del siglo anterior, pero que se ve profundizado a partir de la década de los 90, con la caída del “muro de Berlín” y el colapso de la Unión Soviética y el mundo socialista, “lo que expandió el capitalismo y dio lugar a la presencia de un espacio único y múltiples territorios” (Enríquez, 2017, p. 32). Se trata de un fenómeno no solo del capital, el trabajo y los mercados, sino también de las culturas, con un enorme impacto en las grandes metrópolis, que luego se fue extendiendo a las ciudades intermedias y sus espacios territoriales cercanos, hasta configurar territorios mayormente cohesionados a veces nuevos o a veces antiguos pero repotenciados, territorios mejor conocidos como regiones.

La economía globalizada opera como una unidad en tiempo real a escala planetaria, donde flujos de capital, mercados laborales, mercados de materias primas, información, tecnologías, gestión y organización, “están internacionalizados e interconectados,¹⁰ aunque de forma asimétrica, y con una integración desigual entre las diferentes áreas” (Soja, 2005, p. 46).

De acuerdo a Soja, la globalización está asociada a dos procesos importantes: la reestructuración productiva y la reorganización del territorio, en donde empresas y espacios territoriales activan todas sus capacidades y

distantes, marginales, en donde el Estado-nación tuvo presencia ya avanzado el siglo XX.

10 El mercado laboral no está internacionalizado, las políticas migratorias principalmente de los países desarrollados no lo permiten.

recursos para no quedar al margen y de esa forma competir con éxito en un mundo cada vez más interconectado (2005, pp. 46, 47).

En globalización, hay dos lógicas o tendencias contrapuestas que se dan de manera simultánea. Una lógica dominante, sin anclaje territorial, protagonizada por grandes empresas transnacionales, cuyo patrón de competitividad sigue apoyándose en la explotación de recursos genéricos (los que son más fáciles de sustituir) y cuyo cambio fundamental es el haber pasado del modelo de producción fordista,¹¹ al modelo de producir en red¹² (empresas en red), con el fin de ganar en productividad, reduciendo costos y precios, sustituyendo recursos y, por supuesto, con un fuerte componente de innovaciones tecnológicas.

La otra lógica, aunque menor, es la adoptada por los sistemas territoriales de alcance local y regional, integrados predominantemente por redes de ciudades medianas y pequeñas bien articuladas a su entorno territorial y sostenidas por pequeñas y medianas empresas que, a la vez que cooperan y se complementan entre sí, también compiten entre ellas, y que de a poco han ido creando un tejido de agentes sociales e institucionales capaces de convertir los recursos genéricos en específicos, dado que incluyen en los bienes y servicios que producen, contenidos y elementos propios de su medio natural y de su cultura territorial, a veces de origen ancestral, lo que les da el carácter de recursos específicos, difíciles de sustituir o reemplazar. A partir de ello han ido construyendo capacidades organizativas, de gestión, redes sociales, formación y cualificación de capital humano, todos logros posibles de alcanzar solo a partir de ese anclaje territorial (Soja, 2005, p. 51) y de la relación con los demás territorios.

En ese sentido, la globalización ha cambiado la organización social y espacial de ciudades y regiones y sus formas de relacionarse, produciendo

11 El denominado modelo *fordista* se caracteriza por la producción en serie, en grandes plantas industriales, de productos cuyas características es la estandarización y el estar destinados al consumo masivo, entre otras.

12 Se lo denomina también *postfordista* y es todo lo contrario al fordismo: producción en red, en donde cada fábrica, generalmente pequeña, elabora una parte del bien y que luego en otra fábrica pequeña se ensamblan las partes hasta conseguir el bien final. Estas fábricas producen bienes particularizados y por tanto orientados a segmentos diferenciados de los mercados. Se trata de una forma de producción flexible.

acoplamientos interurbanos e interregionales que incluso van más allá de las fronteras nacionales, a veces entre territorios contiguos pero también no contiguos, lo que en algunos casos ha dado pauta a la existencia de regiones económicas especializadas en ciertos tipos de producción de bienes o servicios.

Hasta antes de los años sesenta del siglo anterior, fue la proximidad geográfica y el grado de interdependencia económica lo que determinó el desarrollo territorial y la conformación de regiones, pero a partir de los años 70, ya en la globalización, fueron más bien factores como la interdependencia económica y la apertura comercial multilateral, los que fueron creando las nuevas condiciones para la conformación de regiones, aunque no dejaron de tener una inmensa significación los factores históricos, políticos y culturales (Jiménez, 2003, p. 137).

La integración en regiones se logra con la presencia de intensos y diversificados patrones de interacción entre territorios, que, en lo económico, se expresa en la existencia de redes de producción en un área geográfica determinada (Jiménez, 2003, p. 141).

En dichos procesos fueron surgiendo las denominadas ciudades región, que son espacios que se sitúan entre lo subnacional y lo conurbano.¹³ Se trata de regiones urbanizadas, constituidas por ciudades fuertemente vinculadas al territorio circundante, que cuentan con tecnologías avanzadas en información y comunicación, con infraestructura productiva modernas, de transporte, energía, riego y otras. Conformadas por centros urbanos no metropolitanos, más bien intermedios y pequeños, bien conectados entre sí, que actúan en red, y están fuertemente integrados a su entorno rural (el que dejó de ser aislado y distante), lo que les permite acceder a muchos beneficios de las áreas urbanas. Fue así como fueron cambiando las relaciones entre los núcleos urbanos y el entorno constituido por un mundo rural moderno, transformado, en donde la red de ciudades opera como el soporte del territorio. De ese modo, se han ido configurando lo que se denomina las ciudades región globales.

13 Es la unión de áreas urbanas o ciudades, que se integran y forman un solo sistema jerarquizado, aunque las unidades que lo componen mantienen su independencia funcional. La conurbación no requiere de continuidad física de los espacios construidos, aunque se enlazan con vías, con lo que alcanzan una escala regional, de centenares de kilómetros cuadrados.

... la globalización y las nuevas TIC, lejos de relegar el papel de lo territorial y local, está provocando que el espacio, la localización geográfica, las redes de ciudades como nodos espaciales, el desarrollo territorial, las ciudades y regiones, y el regionalismo, adquieran una importancia creciente en el mundo contemporáneo (Soja, 2005, p. 52).

Los acoplamientos entre ciudades y entre espacios territoriales, van tejendo una *madeja de vínculos* que van más allá de las tradiciones y compromisos ancestrales. Se trata de acoplamientos funcionales que responden a las dinámicas del mercado, principalmente interno (regional o nacional) aunque crecientemente externo y global, que se sostienen sobre fuertes vínculos culturales e históricos y además sobre un tejido social sólido en relaciones de confianza que han persistido lo largo del tiempo. Por el momento, este tipo de relaciones se dan predominantemente en torno a territorios y ciudades contiguos (limitados por las fronteras nacionales), pero que hacia adelante, a medida que se vaya ampliando la globalización, se proyectarán incluso hacia espacios o regiones distantes, no contiguas, que están más allá de las fronteras nacionales, y con las que encontrarán complementariedades, acoplamientos y aglomeraciones reales y virtuales.

Las agendas comunes con territorios extra-nacionales pueden construirse en torno a inversiones trans-territoriales, comercio, turismo, producción industrial, manufacturera e intercambios culturales. La posibilidad de establecer relaciones directas con otros territorios que están más allá de las fronteras nacionales, es quizás la más importante de las transformaciones en marcha en la globalización. Por ello es que, en varios casos, las ciudades región compiten con las economías nacionales como fuerzas conductoras del desarrollo global.

Cada vez las fronteras entre lo urbano y lo rural en Ecuador se van reduciendo, puesto que en las últimas décadas se ha ido configurando una nueva ruralidad que, sin perder su propia dinámica, ha ido funcionalizando e integrando a las economías regional y nacional, y ello porque están bien conectadas no solo con las grandes urbes nacionales sino incluso con las grandes metrópolis mundiales y otros territorios extra-continetales. El masivo proceso migratorio de fines del siglo anterior y principios de éste fue un factor determinante en este proceso.

De ahí que los mayores procesos de urbanización en los últimos treinta años en Ecuador y el mundo, o al menos los más dinámicos, ya no se dan en las grandes metrópolis, sino a nivel de ciudades intermedias, las que bien articuladas al resto de ciudades y a la nueva ruralidad de su entorno, constituyen las ciudades región global, en donde las ciudades y sus redes son las “guías y fuerzas motrices en la construcción de la nueva sociedad mundial” (Soja, 2005, p. 55).

Muchas ciudades región global, en el caso de Ecuador, contienen una diversidad cultural al estar nutridas de lo urbano-rural, ancestral-moderno, costa-sierra-Amazonía, centro-periferia y la variedad de pueblos de otros lugares del mundo, principalmente del continente, que han migrado hacia nuestro país (cubanos, haitianos, venezolanos, colombianos, peruanos e incluso de otros continentes), en donde las ciudades, que son centro operativo de la región, han ido expandiendo su influencia al resto de ciudades e incluso más allá de los límites urbanos. Estas ciudades región globales conectadas fuertemente con el entorno y sus distintos espacios, se han organizado no solo en función de factores demográficos asociados al volumen de población, sino también en función del grado de control de los flujos trans-territoriales de personas, capital, trabajo, comercio e información.

Varias poblaciones y regiones de nuestro país mantienen fuertes vínculos con ciudades metropolitanas a nivel mundial, localizadas incluso en otros continentes, como consecuencia de los flujos migratorios de pueblos, como por ejemplo los de Otavalo, que no son recientes sino de mucho tiempo atrás, y otros más recientes como los generados a fines del siglo pasado a consecuencia de una grave crisis económica. Las relaciones que se establecen entre los puntos de origen de los migrantes y los de llegada o acogida, no son solo de un lado, sino que son de ambos lados. Su interacción da pábulo a que muchos de los elementos de un lugar estén presentes en el otro lugar y viceversa y esos elementos con el tiempo entran a ser parte de la cultura de los dos lados. De ahí que en muchos poblados rurales del país se pueden encontrar edificaciones u otros elementos de la cultura de los lugares de destino de los migrantes de esas comunidades. E igual en esas ciudades o localidades de los países de destino (EE.UU y Europa principalmente), se pueden encontrar rasgos de las culturas de nuestros

pueblos reflejadas en servicios, gastronomía, música y múltiples manifestaciones culturales que ocupan espacios específicos (barrios) que en algunos casos no son menores. Es tal la significación de esos procesos de interculturalidad, que culturas de pueblos migrantes progresivamente se van expandiendo y no es que van desplazando o suplantando a las culturas originales o nativas de esos lugares, sino que las van enriqueciendo y haciéndolas más universales, más interculturales. La presencia de esa interculturalidad de ningún modo pone en riesgo el carácter metropolitano y global de las grandes ciudades que son patrimonio intercultural del mundo globalizado.

De ahí que si bien la globalización es un fenómeno predominantemente económico, es también un fenómeno cultural, aunque el peso de lo económico es muy grande, en mucho porque es liderado por empresas transnacionales, las que han generado efectos desiguales que han provocado reacciones en muchos casos de protesta contra la globalización. Pero por lo anotado, la globalización es también cultural y es protagonizada por los migrantes, en los márgenes inicialmente de esas sociedades, pero que con el paso del tiempo van adquiriendo incluso centralidad.¹⁴

La globalización anclada territorialmente en ciudades región globales (a diferencia de la globalización sin anclaje territorial y con mayor protagonismo del capital transnacional), se caracteriza por generar un tipo de desarrollo más vinculado a la identidad cultural de su territorio, a su defensa y promoción, a la conservación del ambiente, lo que le hace más inclusivo y equitativo. El hecho de promover planes de acción colectiva, hace que la participación, el diálogo y el ejercicio de la democracia entre los diversos actores, sea un valor agregado que favorece la innovación y la creatividad reflejada en nuevas ideas, organizaciones, tecnologías e identidades regionales emergentes (Soja, 20015, p. 59). El sostén de este tipo de desarrollo se asienta en sistemas locales y regionales de producción, conformados por pequeñas y medianas empresas que actúan en red, en cadenas de producción que cooperan, pero que a veces compiten entre sí, de acuerdo a las demandas de los mercados.

14 Una expresión de ello, son hechos como que el alcalde de Londres es de origen paquistaní o alcaldesa de París es de origen español, por no mencionar a latinoamericanos, entre ellos una ecuatoriana, que ocupan cargos de elección popular en el Congreso de los EE.UU.

En ese sentido, el territorio deja de ser un espacio o lugar donde se realizan actividades (pasivo) y pasa a convertirse en protagonista de los procesos de desarrollo, dado que el sistema productivo local y la aglomeración de actividades o distrito industrial, se definen a partir del espacio. La proximidad entre empresas es un primer síntoma y a partir de allí las relaciones inter-empresariales se dinamizan y empiezan a actuar en redes socio-institucionales que facilitan el intercambio, la creación y difusión de conocimientos e innovaciones que hacen de esos lugares lo que algunos llaman *territorios emergentes* (Soja, 2005, p. 59).

En el caso de Ecuador, la regionalización y su aglomeración no han sido procesos inducidos desde el Estado y sus políticas, más bien han sido procesos sociales de larga data a los que no se puede calificar de espontáneos, puesto que han sido actores sociales específicos (pequeños, medianos y incluso grandes productores nacionales), quienes han realizado acciones económicas, productivas, sociales y culturales dinámicas que han ido configurando las nuevas regiones, nuevas ciudades región, con un gran potencial para transformarse en ciudades región globales, para lo que requieren de una mayor vinculación a los mercados globales, en donde su primer desafío son los mercados andino, sudamericano y latinoamericano y paralelamente otros mercados a nivel mundial.

Ejemplos de ciudades región en el caso de Ecuador, son el área comprendida entre las ciudades de Riobamba y Latacunga, cuya articulación se da a través de la ciudad de Ambato y a partir de esos tres ejes se conforma una red de ciudades y zonas bien conectadas que constituyen una de las regiones más dinámicas del centro del país. Igual acontece con el eje Manta, Portoviejo y Montecristi y la red de centros poblados menores y su área rural moderna y bien conectada a estos tres centros. También el eje Ibarra, Otavalo y Cayambe, que articula a otras como Atuntaqui, Cotacachi y Tabacundo, y constituyen una región muy dinámica. Otra región de similares características es la constituida alrededor de la red de ciudades como Santo Domingo de los Tsáchilas, Quevedo, El Carmen, La Concordia, a donde llegan múltiples bienes que se distribuyen para todo el país. Su límite es que ahora están en un fase de abastecimiento predominante al mercado nacional y aún les falta proyectarse hacia los mercados globales, aunque hay zonas

que ya tienen esa articulación, como son las de producción para la exportación (flores, camarones y otros bienes primarios) o las zonas que cuentan con inversiones extranjeras (Ambacar en Ambato que es una ensambladora de autos, entre otras) para proveer al mercado interno y regional.

La consolidación de esos procesos de producción y desarrollo regional y territorial, no solo deben involucrar al Gobierno nacional, sino que deben vincular a los gobiernos subnacionales, provinciales y municipales, quienes tienen dos tareas fundamentales:

- La de ser promotores en el mundo global de sus mayores cualidades y potencialidades, lo que les permitirá: exportar sus bienes y servicios; atraer inversión extranjera; promocionar sus valores culturales, artísticos, arquitectónicos, naturales y otros; establecer alianzas de complementariedad con territorios y empresas de otros países en lo productivo, turístico, de servicios, que oferten en red al mundo; establecer alianzas con otros gobiernos subnacionales; buscar cooperación de organismos internacionales y otros Estados nacionales, pero también cooperación descentralizada de otros gobiernos subnacionales. Para todo ello, los gobiernos subnacionales requieren de una acción diplomática, mejor *paradiplomática* extraterritorial, proyectada a la región continental y al mundo que, de manera progresiva y en el largo plazo, vaya transformando las regiones en *ciudades región globales*.
- Dado que el proceso de globalización es asimétrico, desigual e inequitativo territorialmente, hacia el interior de las *ciudades región global* (como se pasa a analizar a continuación) es imperativo que los gobiernos subnacionales implementen de manera integrada políticas públicas tendientes a reducir las inequidades territoriales, con las que propicien la inclusión social y económica de todos los componentes del territorio, con el fin de garantizar la gobernanza de las *ciudades región globales*.

Globalización: desigualdad y asimetrías territoriales

Si bien la globalización trajo consigo una mayor integración económica entre regiones y países, principalmente por la liberalización de los mercados, la apertura al comercio y las inversiones, expresada en movimientos de capitales, migración y movilidad de fuerza de trabajo, cambios tecnológicos y flujos de información, a pesar de ello, la globalización genera asimetrías y desigualdades territoriales y sociales, que se las observa cuando se adopta una mirada espacial. Al acceder los territorios de manera distinta a las nuevas condiciones ofrecidas por la globalización, con el tiempo van mostrando tasas de crecimiento diferentes y una distribución desigual de la riqueza. La globalización incluye y excluye a diversos segmentos de la economía, la sociedad y los territorios.

En opinión de Andrea Lampis (2012, p. 100), cuatro son las dinámicas que influyen en las asimetrías y desigualdades:

- El uso de nuevas tecnologías y conocimientos sofisticados, que favorecen al capital y penalizan al trabajo, más aún si éste tiene baja calificación.
- La migración fuertemente regulada, que a diferencia de la circulación de mercancías y capitales, favorece a la fuerza de trabajo altamente especializada y restringe notablemente e incluso castiga a la no calificada.
- Las fugas continuas de capital desde los mercados emergentes, que provocan desbalances monetarios, financieros y fiscales en esas economías, a lo que se suman las recurrentes crisis del sector financiero, que en varios países de la región terminaron transfiriendo sus costos a la clase media y a los sectores más empobrecidos.
- Alguna inversión externa directa, que deja muy poco a los países receptores, más allá de algunos empleos, en mucho porque los gobiernos ejercen un débil control y no obligan a estas empresas a hacer partícipe al país de sus logros y beneficios.

La economía global no requiere de una gran población, a no ser que se trate de consumidores; más bien cada vez requiere de menos personas, menos mano de obra, ya que ésta es reemplazada por nuevas tecnologías.

Cada año se reducen muchas plazas de trabajo en el mundo, las que son reemplazadas por nuevas tecnologías, en algunos casos robots que minimizan los costos de producción y hacen que sus bienes y servicios sean más competitivos en precios, además de que brindan mayor rentabilidad a las empresas.

Por sí sola la globalización no tiene mecanismos que le permitan redistribuir sus beneficios a nivel global, son los gobiernos nacionales y subnacionales quienes, a través de sus políticas, deben propiciar la creación de sistemas de protección social de sectores poblacionales vulnerables localizados en territorios desfavorecidos. Procesos como el de la Unión Europea han creado mecanismos de compensación para esos territorios. A pesar de ello, hay países como los Mediterráneos (Grecia, Portugal, España, Italia) que muestran signos de desequilibrios y desajustes macroeconómicos, principalmente fiscales, aunque las causas de ello estuvieron más bien asociados a un elevado gasto y endeudamiento público, muchas veces promovido por los bancos alemanes.

Quienes más éxito han tenido en la globalización han sido los territorios y comunidades provistas de buena educación básica y bachillerato universal, con amplia cobertura en educación superior; con infraestructura y sistemas sólidos de seguridad y protección social que amparan a amplios sectores de la población; con sistemas laborales que protegen a la fuerza de trabajo contra la sobreexplotación, las malas condiciones laborales y los bajos salarios y cuentan con mecanismos de compensación para las áreas territoriales más deprimidas. Países como Corea, Malasia, Singapur dan cuenta de que cumplidas esas condiciones sus economías crecieron y sus habitantes estaban en condiciones de movilizarse tranquilamente entre países, manteniendo condiciones laborales y sociales aceptables.

Por eso la globalización no es un proceso homogéneo entre regiones; no todas las regiones logran insertarse de manera similar y participar de sus beneficios; más bien hay grandes diferencias y ello exige correctivos con los que se puede reducir las brechas y alcanzar la supuesta “linealidad de la modernidad” (Lampis, 2012, p. 104).

Importante es decir que el nivel de inserción de los territorios y regiones en la globalización, no puede ser medido únicamente en función

de algunos indicadores macroeconómicos, como son su participación en el PIB o en las exportaciones nacionales; es necesario complementar esa información con otros indicadores que den cuenta de cómo ese crecimiento económico se distribuye entre todos los sectores de la población y los territorios, expresados en empleo, ingresos y seguridad y protección social.

Una posibilidad para analizar las diferencias entre los distintos territorios y regiones y sus condiciones para insertarse en la globalización, puede ser utilizando el diamante de Porter, que propone cinco elementos, que de ser cumplidos, podrían transformar las ventajas comparativas de una región en ventajas competitivas y de ese modo insertarse de manera adecuada a la globalización. Esos elementos son:

- Las condiciones de los distintos factores de producción, es decir la calidad de la mano de obra y sus niveles de especialización; la dotación de infraestructura no solo productiva sino también social; la diversidad del aparato productivo, incluido el sector financiero; la calidad del medio ambiente, entre otros; elementos todos que pueden haber sido contruidos, heredados o descubiertos.
- Las condiciones de la demanda o las características de la demanda interna de bienes y servicios provistos por sus propios sectores productivos, que se transforman en ventaja competitiva, cuando la demanda interna proporciona al sector productivo un conocimiento del que podrían carecer sus rivales extranjeros.
- Los sectores afines y de apoyo, que es la forma como proveedores y sectores afines, se encuentran organizados, si mantienen relaciones de cooperación y complemento (clusters), lo que les haría internacionalmente más competitivos.
- Las estrategias y estructuras de las empresas, es decir la forma cómo las empresas se crean, organizan y gestionan, la forma cómo manejan la rivalidad entre ellas. Cuando ésta es intensa, compiten de forma agresiva e innovadora y ese podría ser un atributo para que esas empresas puedan expandirse a mercados de otras regiones y países.
- El último elemento a considerar es la acción del Gobierno y la presencia de factores casuales; es decir lo que tiene que ver con el marco regulato-

rio de la competencia, que en el caso del Gobierno nacional hace alusión a las políticas económicas y decisiones gubernamentales, las que pueden mejorar o afectar a los diferentes sectores productivos. Los factores causales son los que están fuera del control de las empresas y del Gobierno y pueden estar asociados a inventos y tecnologías nuevas, a acontecimientos políticos externos y a cambios de la demanda en los mercados internacionales, todo lo cual tiene impactos en la estructura productiva interna, que muchas veces son aprovechados por empresas foráneas que pueden estar en condiciones de reemplazar la producción interna.

En ese sentido, la producción, el comercio y la competitividad son determinantes en la creación y exacerbación de las asimetrías y en los procesos de inclusión y exclusión social y espacial. La creación de infraestructura (vías, puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas, sistemas de riego, medios de transporte, conectividad); el contar con medios de comunicación e información objetivos y serios, es importante para hacer negocios de manera transparente con otras regiones y países; la existencia de mecanismos modernos de transmisión de información que, a decir de Castells, juegan “un papel fundamental y se convierten en fuentes de poder y productividad; el desarrollo es así, un proceso que desborda el campo de la producción y se traslada al campo informacional” (citado por Lampis, 2012, p. 112).

No se puede dejar de reiterar la idea de que el nivel de calificación de la fuerza de trabajo es determinante en la inserción de las regiones a la economía global, para lo que es importante conocer las características de la oferta laboral disponible, su trayectoria, sus límites y potencialidades, para sobre esa base proyectar un desempeño en la estructura productiva nacional, regional y mundial. Mientras más calificada y menos genérica sea la fuerza de trabajo, mayor será su productividad.

No cabe duda de que los más vulnerables son los que carecen de un adecuado nivel educativo (al menos bachillerato completo), los que tienen el mayor rezago y que son quienes usualmente viven en situación de pobreza y pobreza extrema, tienen precaridad laboral, bajos ingresos y carecen de seguridad y protección social. Ello limita notablemente las posibilidades de que esas personas aprovechen las oportunidades que puede brindar la

globalización y limiten el desarrollo de la región o territorio. El término región viene de *regio*, es decir de regir y tener soberanía sobre su territorio y autonomía frente a los demás (Boisier, citado por Lampis, 2012, p. 117).

Por todas estas consideraciones la globalización no es un tema que atañe solamente al Gobierno nacional, sino que obligatoriamente involucra a los gobiernos subnacionales y particularmente a los gobiernos provinciales, quienes tienen la competencia del desarrollo productivo territorial, el que es su mayor desafío.

Importante es anotar que los territorios y las regiones no son construcciones naturales, sino que son construcciones sociales, por lo que pueden ser cambiadas, reformadas o potenciadas y también deterioradas, mediante políticas públicas regionales y locales y por supuesto nacionales, aunque desde el Estado nacional, por su visión sectorial y no territorial, es difícil captar y entender las particularidades de las dinámicas locales y subnacionales. En todo caso, se trata de territorios que requieren de políticas multiescala, puesto que lo regional es multinivel. La globalización no es solo una expansión física-geográfica de la economía de mercado, es fundamentalmente una transformación de espacios sociales y políticos a todo nivel, por lo que se trata de un fenómeno no solo mundial, sino que afecta y transforma todos los espacios, incluidos los locales y regionales. El nivel regional es intermedio porque vincula lo macro con lo micro, lo global con lo local.

Las ciudades región globales posibilitan la interacción entre lo local y lo global. Cada localidad es el eslabón de un encadenamiento múltiple, en donde la proximidad (espacial y virtual) posibilita el surgimiento de conocimientos que hacen que las regiones sean áreas con potencial innovador. Storper sostiene que las regiones son unidades sociales equivalentes a la familia, al Estado y al mercado, es decir unidades básicas donde se organizan las sociedades, sus relaciones sociales y son motor del desarrollo (citado por Soja, 2005, p. 63).

La ciudades región global no son solamente una nueva vuelta de tuerca de la ciudad global, sino que es un argumento teórico y una actitud reivindicativa para situar a las regiones en primera línea en el análisis y en el

interpretación de la globalización... y el modelo de desarrollo urbano y metropolitano (Soja, 2005, p. 63).

Las *ciudades región globales* se articulan en torno a nodos o centros (ciudades intermedias) que reciben y procesan flujos de información, tecnologías, mano de obra calificada, recursos financieros y servicios que son eficazmente distribuidos entre los territorios de su propia red y otros, en función de los distintos procesos productivos, migratorios, laborales, financieros y culturales, entre otros. La proximidad de las ciudades región globales a grandes nodos metropolitanos, tanto nacionales como internacionales, e incluso de otras ciudades región globales, va a situar a esa región en mejores condiciones para competir con otros similares por mercados, productos y conocimientos, considerando que la proximidad no necesariamente es física sino que también puede ser virtual, en donde la determinante va a ser la conectividad y sus habilidades para combinar información y tecnologías.

Un aspecto a considerar en el análisis en el caso de Ecuador, es el hecho de que estos procesos de conformación de regiones o ciudades región globales se han gestado independientemente del Estado, principalmente del Estado nacional, quien intentó reestructurar el espacio nacional, creando nuevos cantones, nuevas provincias e incluso creó regiones o zonas de planificación, que no necesariamente coinciden con la dinámica real del territorio, con esas ciudades región globales que aún están en proceso de configuración (las antes reseñadas). Algunos gobiernos provinciales han acompañado dichos procesos de desarrollo, facilitando y dinamizando su conformación, generando espacios de diálogo y concertación entre los actores sociales e institucionales, expresados en planes concertados y acciones de desarrollo. Los gobiernos nacionales han provisto de infraestructura (vías, energía), lo que es importante pero no suficiente. Los cambios políticos e institucionales generados desde el Estado nacional han estado lejos en estos últimos veinte años de esas dinámicas territoriales, por lo que se ha dado lo que Soja califica como brecha o déficit de gobernanza (2005, p. 68), que deberá ser corregido en los próximos años, mediante procesos de descentralización, ya no municipalistas y por competencia, porque eso

lo que hizo fue fraccionar el territorio y quitarle la dimensión regional del desarrollo, indispensable para el desarrollo nacional.

La dinámica económica territorial del país en proceso de globalización, ha puesto en evidencia lo obsoletas que son las estructuras políticas, no solo del Estado sino del conjunto de la sociedad, en donde se incluyen partidos, gremios, medios de comunicación, centros de conocimiento, universidades y otros, para acompañar los cambios que lleven a reestructurar las instituciones y el territorio nacional.

Cambiar las reglas para nuevas relaciones interterritoriales

Los gobiernos subnacionales en Ecuador y las relaciones internacionales

En el mundo globalizado en el que vivimos (con escenarios de integración y vigencia de organismos supranacionales, muchas veces en detrimento de los Estados nacionales, y en el que ciudades y regiones cada vez han ido adquirido mayor protagonismo), la acción internacional de los gobiernos subnacionales de Ecuador ha sido deficitaria, puesto que son muy pocas o inexistentes las acciones orientadas a establecer alianzas de cooperación horizontal con gobiernos subnacionales, con y sin contigüidad territorial, con las que se intente potencializar el desarrollo en aspectos como la ampliación y búsqueda de nuevos mercados, el establecimiento de cadenas de valor y complementariedad productiva, nuevas inversiones y en general acciones encaminadas a promover la integración económica, productiva, social y cultural entre los pueblos que están más allá de las fronteras nacionales.

La tarea de promover las potencialidades económicas y productivas de las ciudades y territorios, ha sido delegada casi con exclusividad a los gobiernos nacionales. Por supuesto que hay excepciones, principalmente vinculadas a las regiones de frontera. En la frontera sur del país, a partir de la firma de la paz con el Perú en 1998, se formuló el Plan Binacional que tuvo y sigue teniendo como protagonista al Gobierno nacional, pero que de a poco ha empezado a ser asumido por gobiernos locales. Posteriormente, en la fronte-

ra norte, cuando en el 2010 se produjo una incursión militar en Angostura (Ecuador) de parte de las fuerzas militares colombianas, se rompieron las relaciones diplomáticas entre los dos países y fueron precisamente los gobiernos provinciales y departamentales de los dos países los que abrieron un espacio que mantuvo y dio continuidad a las relaciones entre los dos pueblos.

Más allá de esas dos importantes experiencias, las que no se han logrado sostener en el tiempo, la acción internacional o inter-territorial de los gobiernos subnacionales ha sido muy limitada. Ello exige de parte de los gobiernos subnacionales asumir una acción más proactiva en materia de relaciones internacionales o inter-territoriales, que les permita situarse en el mundo globalizado que se vive desde hace más de 30 años, en donde los desafíos del desarrollo pasan por la interacción con múltiples actores con los que incluso no hay contigüidad territorial.

Un ejemplo de ello es Merco-ciudades, una red de gobiernos locales de América del Sur, creada en 1995 por alcaldes, intendentes y prefectos de la región, cuyo objetivo es ser actores relevantes del proceso de integración regional llamado Mercosur. Dicha experiencia es promovida por ciudades y regiones de países como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y posteriormente Venezuela, aunque ahora inactivo.

Otro ejemplo interesante, aunque localizado en otro continente, es la iniciativa denominada Cuatro Motores para Europa, en la que los gobiernos subnacionales de cuatro regiones sin contigüidad territorial y altamente industrializadas¹⁵ establecen un acuerdo de largo plazo para contribuir a la internacionalización de las regiones y promover su papel de motores de Europa. Su estrategia está centrada en el reforzamiento de la competitividad económica y en el desarrollo de las ciencias y tecnologías de las cuatro regiones. La red, que este año cumple treinta años, está estructurada en grupos de trabajo por áreas como la economía, el medioambiente, la formación profesional, la educación superior y la investigación.

Estas dos experiencias reseñadas de gobiernos subnacionales que desde hace más de veinte años se propusieron establecer alianzas estratégicas

15 Se trata de la regiones de: Rhône-Alpes en Francia, con centro en Lyon; Lombardía en Italia, centrada en Milán; Cataluña en España, centrada en Barcelona; y Baden-Württemberg en Alemania, centrada en Stuttgart.

para desarrollar sus ciudades y/o regiones en el marco del mundo global, constituye un ejemplo a seguir. Tienen la intención no solo de obtener beneficios o recursos de cooperación del otro, sino principalmente de actuar en bloque con otras regiones y ciudades, con estrategias comunes que les permita tener un papel más activo en los procesos de desarrollo e integración regional supranacional y con perspectiva global.

Marco jurídico de la cooperación en Ecuador

A pesar de que la Constitución y las leyes permiten a los municipios y gobiernos provinciales de Ecuador asumir la competencia de la cooperación internacional, solo algunos la han asumido. El art. 261 dice que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las relaciones internacionales, aunque los art. 262, 263, 264 y 266 dicen que los gobiernos regionales autónomos, provinciales, municipales y de distritos metropolitanos, tendrán como competencia exclusiva la de gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, siempre y cuando se trate de gobiernos que acrediten tener esa capacidad operativa (art. 269) y es el Consejo Nacional de Competencias quien acredita esa condición.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, en el Art. 131 dice que los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Art. 68, precisa que solo la cooperación internacional no reembolsable (proveniente de fuentes pública y/o privada) podrá ser gestionada por los gobiernos autónomos descentralizados, la que será aprobada por sus propias autoridades en el marco de los lineamientos de la política nacional para la cooperación internacional (Art. 69) y tienen la obligación de registrarlos ante el organismo técnico competente, quien efectuará el seguimiento y evaluación. En el caso de cooperación internacional no financiera, el cooperante deberá remitir información al organismo técnico competente, de acuerdo a la normativa nacional.

La cooperación internacional reembolsable, es decir el endeudamiento público al que recurran los gobiernos autónomos descentralizados, solo será posible si cuentan con el aval del Gobierno central, puesto que éste otorgará garantías para la obtención de créditos contraídos por los gobiernos autónomos descentralizados, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva de acuerdo a la ley (Art. 176 del COOTAD).

El Art. 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula el límite del endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, el que no podrá ser superior al 200% de sus ingresos totales anuales (sin incluir el endeudamiento), mientras que el monto total del servicio o pago anual de la deuda, incluida la amortización e intereses, no deberá superar al 25% de los ingresos totales anuales (sin incluir endeudamiento), quedando prohibida la concesión de créditos a gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites.

De acuerdo a un informe del CONGOPE en el que se evalúan las capacidades de 21 gobiernos provinciales (de los 23 existentes) para asumir la competencia de la cooperación internacional, solo seis contaban con una dirección o coordinación exclusiva para temas de cooperación internacional; seis con una unidad técnica al interior de alguna dirección y los nueve restantes contaban con un técnico responsable encargado del tema¹⁶ (Citado por CEPAL-ILPES, 2014, 11, 12 de informe del CONGOPE).

En el caso de los municipios ecuatorianos se tiene que el de Quito y Cuenca tienen la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales y la Dirección de Relaciones Externas respectivamente, como las instancias encargadas de las relaciones y la cooperación internacional. El Municipio de Quito:

... pertenece a un total de 16 redes de ciudades, con temáticas variadas que van desde gobernanza hasta resiliencia. La mayoría de las redes de las cuales Quito es parte se enfocan en temáticas de desarrollo económico y

16 En ese informe se indica también que seis gobiernos provinciales tenían personal especializado a nivel de postgrado en cooperación internacional, cinco tenían experiencia práctica en formulación de proyectos de cooperación internacional, uno experiencia práctica en gestión de recursos y asistencia técnica y otro experiencia en negociación para la financiación de proyectos. Los ocho restantes no tenían ninguna formación ni experticia.

descentralización e internacionalización de los gobiernos locales (Lara, 2017, p. 33).

La municipalidad de Cuenca “... es miembro de tan solo nueve redes... seis son compartidas con (Quito)” (Lara, 2017, p. 34). En el caso de la Municipalidad de Guayaquil, existe la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación una de cuyas funciones es la de:

Coordinar con organismos nacionales e internacionales con el fin de reca-
bar e intercambiar cooperación en asistencia técnica, logística, financiera
y de donaciones para el desarrollo de proyectos vinculados con la gestión
de riesgos y preparación para desastres o para cualquier otro proyecto que
en cualquier área desarrolle la Municipalidad de Guayaquil (Municipio
de Guayaquil, 2012, p. 10).

Como puede observarse, la institucionalidad de la cooperación y las re-
laciones internacionales en los gobiernos subnacionales es limitada con
excepción de las Municipalidades de Quito, Guayaquil y Cuenca.

De las relaciones internacionales a las relaciones trans-territoriales

Los cambios acaecidos en el mundo desde el fin de la Segunda Guerra Mun-
dial, cuando se creó la ONU, hasta hoy (segunda década del siglo XXI),
exigen transformaciones profundas tanto en la normatividad cuanto en la
organicidad de las relaciones entre gobiernos nacionales, subnacionales, so-
ciedad civil y empresas, principalmente transnacionales, a riesgo de que si no
cambian, se corre el riesgo de que los organismos internacionales existentes
empiecen a perder vigencia y nuevamente se generen (y ya se están genera-
ndo) grandes y graves problemas producto de la inexistencia de espacios ins-
titucionalizados (aceptados por todos como legítimos) para su tratamiento.

Una de esas importantes transformaciones tiene que ver con la nece-
sidad de crear una normatividad y organicidad que facilite y regule las re-

laciones entre gobiernos subnacionales e inter-territoriales.¹⁷ Por supuesto que existe ahora una institucionalidad para este tipo de relaciones, pero es aún débil e incipiente y no cuenta con el aval y reconocimiento de los Estados nacionales y de los organismos internacionales o si cuenta es aún muy informal y limitada. Esa institucionalidad se la conoce con el nombre de *paradiplomacia*, es decir como una acción y un pensamiento menor o inferior a la institucionalidad de las relaciones internacionales, la diplomacia, la que está reservada exclusivamente para los Estados nacionales.

La inter-territorialidad o trans-territorialidad no pretende reemplazar a los Estados nacionales por los Estados subnacionales como actor relevante de las relaciones internacionales. Lo que pretende es eliminar la supremacía y exclusividad que le dan las corrientes dominantes, como la realista (que da supremacía y exclusividad a los Estados nacionales) y la liberal (que si bien no les da exclusividad, en cambio les da supremacía) para de ese modo visualizar y fortalecer los “flujos relacionales que rebasan las fronteras estatales y que se desarrollan entre grupos sociales distintos de los Estados” (Luna, 2011, p. 71), quienes de a poco han ido adquiriendo protagonismo internacional que, en gran medida, escapa al control centralizado de los gobiernos nacionales.

Las relaciones entre los diversos actores del mundo global se podría decir que son de tres tipos: las relaciones entre Estados nacionales, las relaciones transnacionales y las relaciones intergubernamentales; correspondiendo las primeras a las relaciones entre gobiernos nacionales; las transnacionales, a las relaciones entre actores no gubernamentales y, las intergubernamentales, a las relaciones que de forma autónoma establecen los gobiernos subnacionales. De ahí que poco a poco la autonomía irá reemplazando a la soberanía no solo como categoría de análisis, sino de actuación con la que se valorará la habilidad de los actores que provoquen cambios en la política mundial (Luna, 2011, p. 73).

17 Otra problemática importante, pero que no es objeto de este artículo, tiene que ver con la necesidad de poner límites y control sobre la acción de capitales y empresas transnacionales, que rebasan el ámbito nacional, puesto que actúan sobre varios Estados, lo que demanda una acción concertada y coordinada entre varios Estados nacionales.

Las relaciones surgidas de la globalización son cada vez más complejas porque involucran múltiples niveles “de agregación hacia arriba y de fragmentación hacia abajo” que dan origen a lo supranacional y a lo subnacional, respectivamente, en donde el concepto de soberanía como eje de las relaciones internacionales, empieza a mostrar límites en la nueva dinámica mundial.

... los acuerdos regionales de integración y la firma de innumerables tratados de libre comercio a lo largo y ancho del planeta, la aparición de entes y redes internacionales, el peso de las grandes corporaciones transnacionales, la creciente movilización y visibilidad de actores de la sociedad civil en torno de temas y problemas de alcance global y fuerte impacto local, así como la emergencia de las llamadas ciudades-regiones y aún de ciudades globales y actores subnacionales, cada vez más autónomos en su proyección internacional, constituyen un conjunto de circunstancias capaces de comprometer las formas tradicionales de legitimación social de la acción estatal y su capacidad para comandar los asuntos mundiales (Luna, 2011, p. 74).

El nuevo orden internacional exige cambios, tanto en la formulación de políticas públicas internacionales, como en las relaciones entre los diversos actores estatales, en donde la supremacía de las grandes potencias debe ser reemplazada por relaciones horizontales, de cooperación y complementación de intereses, orientadas a resolver problemas y a lograr beneficios mutuos. De esa forma, se iría reduciendo el monopolio que tienen las grandes potencias en las relaciones internacionales y se iría creando un sistema con una autoridad colectiva, ejercida por múltiples niveles gubernamentales, que incluyan a sociedad civil, academia y empresas, en la que prevalezcan relaciones de reciprocidad asociadas con la obtención de beneficios equivalentes.

Internacionalizar la formulación de las políticas públicas dará lugar a nuevas formas de multilateralismo global y a la diseminación de redes transnacionales, muchas de ellas creadas por los gobiernos subnacionales, lo que permitirá el surgimiento de un nuevo orden internacional, basado en la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (Luna, 2011, p. 80).

Max Weber afirmaba que “toda estructura política naturalmente prefiere tener vecinos débiles antes que fuertes” (citado por Jiménez, 2003, p. 118) y esa es una de las características de la corriente del realismo, en donde la competencia por el poder y el dominio de un Estado nacional sobre otro es una constante (p. 118). Consecuente con ello, cada Estado nacional busca acrecentar su poder, “por lo que rechaza la armonía de intereses entre ellos y reconoce que el conflicto y la anarquía son inherentes al sistema internacional” (p. 122). De esa forma, la relación entre los Estados nacionales se convierte en un juego constante que busca concentrar el máximo de poder para cada uno, lo que vuelve muy difícil la cooperación.

Es esa dinámica precisamente lo que debe ser modificada en las relaciones internacionales y, sin pretender eliminar las relaciones entre Estados nacionales, de lo que se trata es de ir creando relaciones más simétricas, entre iguales, en donde los gobiernos subnacionales y la sociedad civil global y local, están llamadas a construir relaciones inter-territoriales o trans-territoriales entre ciudades y ciudades región.

La paradiplomacia es una estrategia de los gobiernos subnacionales para insertarse en el mundo global; es

La implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Luna, 2011, p. 81).

De ese modo, la paradiplomacia debe constituirse en un complemento o un instrumento de la política exterior de los Estados nacionales (Luna, 2011, p. 82).

El aporte de los autores

Es importante anotar que este libro es el primero que se publica en Ecuador sobre el tema de *paradiplomacia*. Se trata de una primera aproximación a un tema poco abordado en el país, a pesar de que en América Latina y en el mundo se lo debate desde hace varias décadas, sin que por ello no deje de ser un tema novedoso. Pero quizás es más importante porque los artículos que contiene el libro, además de tener una buena calidad académica, proporciona una amplia visión sobre lo que es la paradiplomacia. El libro analiza la paradiplomacia desde varias perspectivas. Desde las relaciones internacionales, el desarrollo territorial, la historia, la experiencia de los gobiernos intermedios y regionales y desde lo local (el caso de Quito).

Probablemente pueda parecer repetitivo en ciertas partes, principalmente en lo conceptual, dado que todos los autores parten de la base existente, para a partir de allí ir encausando su propia perspectiva, lo que abren un amplio espectro de posibilidades de desarrollo del tema. En ese sentido, el libro no cierra ni concluye, más bien abre el abordaje del tema y su debate, indispensable en el caso de Ecuador.

El libro inicia con el aporte de Nahuel Oddone, quien propone cinco grandes perspectivas teóricas para analizar la paradiplomacia, resultado de un trabajo sistemático de varios autores (comunidad epistémica) de América Latina. Esas perspectivas se dan desde: el actor internacional, la política exterior, el desarrollo territorial, la integración regional y la gobernanza.

En relación al actor internacional, Oddone se pregunta ¿Quién puede ser el actor internacional de la paradiplomacia? ¿Quién es el sujeto?, considerando que la nueva complejidad sistémica, ha dado lugar al surgimiento de nuevos actores internacionales entre los que menciona a las empresas multinacionales, nuevas organizaciones internacionales, ONG e incluso movimientos sociales transnacionales emergentes, todos los cuales han cuestionado el papel del Estado-nación como único actor. Surgen entonces los múltiples canales que conectan las sociedades de manera informal y formal, en donde están presentes también las relaciones transgubernamentales, en donde los gobiernos subnacionales, no centrales, son ya actores internacionales de la paradiplomacia. A la presencia internacional de acto-

res no gubernamentales como son empresas, universidades, organizaciones sociales u ONG, el autor las denomina acción internacional, por lo que los mencionados, no son actores de la paradiplomacia.

En cuanto a la perspectiva de la política exterior, Oddone parte de la diferencia que se hace en un Estado-nación entre lo que son los asuntos internos y los externos, siendo éstos últimos una prerrogativa de los gobiernos centrales y en donde ni los gobiernos subnacionales, ni los actores sociales cuentan. De a poco se fue cuestionando la unicidad de la política exterior y se vio que la acción internacional de los gobiernos no centrales podría ser un complemento o instrumento de la política exterior de los Estados nacionales, aun cuando se trate de Estados federales. Los procesos de descentralización, presentes en América latina desde los años 80, llevaron a los gobiernos subnacionales (principalmente de zonas de frontera) a reclamar competencias en las relaciones internacionales para trazar agendas transfronterizas. Esas demandas condujeron a la idea de la democratización de la política exterior en donde una de sus expresiones es la paradiplomacia, es decir la posibilidad de que los Estados subnacionales tengan protagonismo en el campo internacional. Entonces aparecen quienes ven en la democratización la desintegración de la política exterior y otros que consideran que la acción paradiplomática no es política exterior sino política interna proyectada a nivel internacional. Entonces se fijan límites a la paradiplomacia y se plantea la idea de que no busca representar a todos, ni el interés común, sino que más bien orientada a la denominada “baja política” (comercio, inversiones, desarrollo, cultura, turismo, ambiente).

La perspectiva del desarrollo territorial parte de la internacionalización del capital, acontecido a partir de la globalización, lo que impactó espacialmente en los procesos de acumulación modificándolos, dado que los capitales nacionales dieron paso al surgimiento de nuevos centros urbanos. Entonces aparecieron nuevas interpretaciones de este proceso como son la economía política internacional, la nueva geografía económica, la economía del desarrollo y los estudios urbanos. En ese contexto, el territorio va adquiriendo una función central en el vínculo sociedad-mercado, lo que va configurando nuevas territorialidades, expresadas en una nueva realidad subnacional, multiétnica y multicultural, que algunos creen afecta la

soberanía nacional. Todo ello ha dado lugar al surgimiento de dos tipos de actores: hacia el interior de los países, las regiones y hacia el exterior y orientados a la globalización, las supraregiones, las que están constituidas no solo por los gestores de la política pública sino también por grandes empresas y sociedad civil articulada en redes.

Todo este proceso lleva a una reestructuración de las unidades subnacionales en términos productivos y de políticas, que los haga competitivos, lo que genera dinámicas de desterritorialización y reterritorialización que han provocado rupturas de ciudades y regiones con los sistemas urbanos nacionales. Oddone incorpora la noción de “desarrollo endógeno” como la necesidad de delinear políticas de creación de recursos y generación de capacidades específicas a escala territorial desde los gobiernos no centrales, mediante procesos de abajo hacia arriba. En esa perspectiva, la paradiplomacia es una acción fundamental para atraer inversión extranjera directa y buscar nuevos mercados para las exportaciones locales, turismo con dos mecanismos: políticas de promoción y políticas de incentivos económicos.

La otra perspectiva que plantea Oddone es la integración regional y hace referencia a la potenciación de los espacios al interior del Estado nacional, denominados regiones, provincias, estados, comunidades autónomas y que son el ámbito subnacional, con sus propias dinámicas y es allí donde adquiere importancia la forma cómo se posicionan los gobiernos subnacionales en la dinámica de la integración. Los procesos de integración regional son competencia de los gobiernos nacionales, pero es allí donde los gobiernos subnacionales han ido construyendo espacios formales e informales que en algunos casos se han transformado en canales institucionales y es allí en donde adquiere importancia la paradiplomacia.

La última y quinta perspectiva es la de gobernanza, en donde los Estados nacionales ya no son el único actor principal, sino que hay otros actores, que han ido creando un sistema de relaciones menos jerárquico, rígido y por supuesto más complejo. Los Estados nacionales y sus distintos niveles de gobierno se muestran insuficientes para dirigir la sociedad, lo que hace necesario considerar a otros actores sociales, económicos y cívicos para que la sociedad clasifique los problemas colectivos y dé respuestas adecuadas que permita abordarlos en una interacción entre el Estado y sus

múltiples niveles y la sociedad local o transnacional y sus diversas formas de coordinación, con lo que se conforma un sistema de gobernanza multinivel, en donde las decisiones involucran a múltiples actores públicos y privados, independientes e interdependientes, situados en diversas escalas territoriales, quienes negocian, deliberan e implementan estrategias compartidas. Es también en ese nivel donde la paradiplomacia es relevante.

Continúa el libro con el artículo de Carles Llorens y Javier Sánchez quienes abordan la paradiplomacia desde la experiencia de las regiones y los gobiernos no centrales en el exterior, a veces de manera más activa que sus propios gobiernos centrales.

Estos autores parten de la afirmación de que la actuación de las ciudades en Europa fue anterior al surgimiento de los Estados-nación, puesto que desplegaban una amplia actividad diplomática y comercial. A pesar de que los Estados nacionales reclaman y obtienen para sí la competencia exclusiva de las relaciones internacionales, incluida la definición del interés nacional, esa hegemonía no llega a eliminar la acción exterior de ciudades y regiones, aunque ésta sea marginal. Fue a partir del último cuarto del siglo anterior que estas actividades se potencian, aunque de manera aún fragmentaria y discontinúa, y que se la conoce como paradiplomacia.

Los Estados centrales siguen con preocupación la actuación internacional de los gobiernos no centrales de ciudades y regiones, a veces la miran como una diplomacia paralela e incluso como una competencia desleal. Afirman los autores que estas acciones deben verse como una acción multinivel en la que actúan diversos sectores de manera armónica, y en donde el Estado central no puede ser guardián, censor de las posibilidades de las regiones, sino un articulador que acuerde, impulse y coordine las actividades exteriores de los distintos gobiernos intermedios.

Las competencias de los gobiernos centrales, como la defensa, seguridad y relaciones con otros Estados nacionales, están claras y su dinámica va de arriba hacia abajo; mientras que las competencias de los gobiernos no centrales o intermedios, como el desarrollo económico-productivo, cultural y social, van de abajo hacia arriba. A ello se suman los casos de regiones con comunidades que tienen rasgos culturales comunes, como el idioma, con otras localizadas en el mundo, entre las que existe afinidad e intensas

relaciones, no de ahora sino desde hace mucho. Es el caso de Quebec en Canadá y su relación con Francia, por ejemplo.

La presencia internacional de las regiones, dicen los autores, no es un fenómeno europeo, se trata de un fenómeno mundial presente en todos los continentes y ponen como ejemplo tres casos: el de Cataluña, las provincias de la China y las de Argentina, cada una con su propia particularidad.

Llorens y Sánchez afirman que actualmente la implicación subnacional en los asuntos internacionales es ya una característica estructural del sistema político global y que además de novedoso, es una expresión de las grandes transformaciones del sistema internacional, fenómeno al que hay que ponerle mucha atención, al que se denomina paradiplomacia. Así surge el nuevo regionalismo, constituido por unidades subestatales o urbano-regionales, producto de la globalización y la integración supranacional, y que han ido provocando una crisis en el modelo de representación territorial.

Una pregunta orientadora para entender la paradiplomacia regional es: ¿cuáles son sus motivaciones? Una dimensión es la de salir al exterior a proyectar su propia identidad, en algunos casos incluso “nacional”.¹⁸ Pero más allá de la diversidad, el regionalismo recupera para sí un protagonismo a partir de la reestructuración de las economías nacionales y su integración supranacional en el marco de la globalización. Con ello nace lo transfronterizo al calor de la consolidación de la Unión Europea, aunque hay también experiencias por fuera de ella como las de las regiones escandinavas. Aunque el mayor impulso a las políticas transfronterizas se da en la Unión Europea y son piezas clave de su desarrollo.

La caída del muro de Berlín propició la creación de organizaciones de regiones que antes estuvieron separadas, lo que dinamizó la paradiplomacia expresada en varias iniciativas. Todas esas experiencias se proyectaron luego a América Latina, a zonas como la ‘triple frontera’ en Sudamérica, el “trifinio” en Centroamérica y en la frontera colombo-ecuatorial en los Andes, dicen los autores.

18 Cuando se trata de Estados plurinacionales, como el de Ecuador y Bolivia, entre otros.

Llorens y Sánchez concluyen su reflexión haciendo referencia a las redes inter-regionales territoriales y temáticas, las que han tratado de afianzar a las regiones como interlocutores institucionales válidos, a pesar de que para la misma Unión Europea por no decir las NN.UU y los Estados nacionales o centrales, las regiones no son debidamente consideradas.

A continuación, Alan Cathey y Jaime Zamora en su artículo abordan la paradiplomacia desde una perspectiva histórica y parten afirmando que las comunidades humanas siempre se han comunicado en tres planos: en el conflicto, en el comercio y en la cultura, y alrededor de esas dinámicas surgieron imperios que tenían como eje las ciudades-estado no solo en Europa, Asia y África, sino también en América, al punto de que se convirtieron en modelo de organización política. Los contactos políticos entre los distintos imperios, es lo que se conoce como relaciones internacionales formales. Los imperios, dicen los autores, siempre tuvieron tendencia a expandirse territorialmente, pero luego de siglos de auge y expansión entraron en crisis y en Europa dieron paso al feudalismo. La expansión del comercio, producto del desarrollo técnico, dio paso nuevamente a las ciudades, las que vuelven a ser protagonistas y a partir de ellas se van constituyendo en los proto Estados-Nación que surgen en 1648, cuando se firma la Paz de Westfalia, puesto que allí se inauguran los Estados nacionales.

Desde esa época hasta fines del siglo XX, múltiples acontecimientos van configurando una nueva sociedad internacional, en donde la globalización marca un hito importante, dado que han emergido organismos supra estatales a los que los Estados nacionales ceden varias de sus competencias. Han emergido también, lo que los autores denominan “empresa global”, que no son sino las grandes empresas transnacionales que en muchos casos tienen un gran peso económico incluso mayor al de varios Estados nacionales. La globalización ha generado también un acontecimiento cultural en donde las nuevas tecnologías han relativizado las fronteras, todo lo cual ha dado paso a un nuevo ámbito de las relaciones internacionales sustentado en procesos de interdependencia compleja. Otro factor importante en los cambios citados, tiene que ver con la descentralización política y económica, que posiciona a los gobiernos locales en el nivel internacional,

proceso del cual emerge la ciudad-región, que tiene ventajas específicas de cara a una economía global competitiva.

Coinciden con los demás autores al afirmar que los cambios generados hace que conceptos como el de soberanía nacional, se han ido desgastando y es en este punto donde la paradiplomacia cobra significación dado que varios actores establecen relaciones en el plano internacional, al margen y a pesar de los Estados nacionales.

Afirman los autores que la paradiplomacia empezó a construir una agenda desde los años 80. En América Latina ese proceso fue un poco más retrasado, puesto que fue a partir del presente siglo que se lo empezó a abordar. En la Región Andina es aún menos dinámico, lo que contrasta con el protagonismo internacional que los gobiernos subnacionales han logrado.

Cathey y Zamora hacen una precisión conceptual importante al definir como actores relevantes de la paradiplomacia a los gobiernos no centrales y no a los gobiernos subnacionales, puesto que existen Estados como el boliviano y el ecuatoriano que reconocen otras nacionalidades a su interior; afirman que tampoco pueden llamarse Estados subestatales, porque existen Estados federados constituidos por Estados, como es el caso de los Estados Unidos de Norte América o de México, Brasil, etc.

Cuestionan también la idea de que cualquier contacto con el exterior por parte de un gobierno no central, se configure como acción internacional y no a partir de una política exterior que no dispute las prerrogativas del Estado nacional. Finalmente analizan el caso de Quito y dan cuenta de un proceso dinámico en el campo de la paradiplomacia, aunque con múltiples dificultades.

El artículo de Raúl Salgado y Daisy Peñafiel es un estudio de caso sobre de Quito. Parten su reflexión plateándose tres preguntas: ¿Cómo la ciudad metropolitana de Quito gestiona las acciones más allá de las fronteras?, ¿Cuáles son sus desafíos? y ¿Por qué la ciudad busca proyectarse más allá de las fronteras? A las que responde afirmando que el interés de la ciudad metropolitana de Quito está asociado a la globalización y a demandas como el cambio climático, lo laboral y turístico y su interés por posicionar geopolíticamente a la ciudad.

El artículo contiene una parte conceptual sobre la paradiplomacia y una parte asociada al estudio de caso. En la primera parte señalan que el Estado central ha perdido la exclusividad en política exterior porque se ha producido un cambio estructural en el sistema internacional, consecuencia de la globalización y el surgimiento de organizaciones internacionales como la Unión Europea (factores externos) y la descentralización (factores internos). Todo ello ha diversificado a los actores en política exterior, por lo que su análisis ahora incluye a los Estados centrales y a otros, entre los que están los gobiernos regionales y seccionales. Incluso el rol de la diplomacia ha cambiado, a pesar de lo cual el Estado central mantiene su predominancia, mientras que los gobiernos subnacionales actúan en el plano internacional de manera muy restringida.

A criterio de los autores, los Estados nacionales que empezaron tempranamente a descentralizarse, son los que tienen mayor proyección hacia el exterior. Afirman que aún no existe consenso sobre el enfoque de la paradiplomacia, aunque la temática y el método vigente, permiten aproximarse a una definición.

Para el análisis del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y su proyección internacional, Salgado y Peñafiel proponen una metodología de interpretación que enfatiza sobre tres niveles: que disponga de una estructura institucional de política exterior; que persiga réditos económicos, que no se limiten a tener acercamientos con otros actores, sino que promuevan proyectos y recepción de fondos de cooperación internacional, y tercero que realice agencia política para lograr un mayor reconocimiento en el ámbito internacional.

Con respecto a las tres variables anotadas, Salgado y Peñafiel afirman que Quito tiene una estructura gubernamental alta, una actividad económica media y una acción política alta. En el caso de la primera variable, el nivel alto responde a que el Municipio de Quito tiene una Dirección de Relaciones Internacionales que no se limita a la gestión de la cooperación internacional, sino que realiza un posicionamiento a nivel global, en donde se destaca su participación en redes de ciudades como son CGLU, UCCI (Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas) y AL-LAS (Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades), y esa actividad da

cuenta de la tercera variable cuyo nivel es alto (acción política). Respecto a la segunda variable (gestión económica), el nivel es medio, porque su acción no enfatiza tanto en la captación de recursos económicos sino más bien de asistencia técnica y asesoramiento e incluso ofrece cooperación a otros gobiernos locales. A pesar de ello, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito captó el 45,6% de todos los recursos de cooperación que se destinaron a la provincia de Pichincha, donde se sitúa.

A partir esos criterios, su principal conclusión es que al MDM Quito le falta claridad en lo que incumbe a la cooperación internacional, tiene una limitada política pública local y sufre un estancamiento en los procesos de paradiplomacia, lo que puede dejar margen a que el Gobierno central tenga un mayor protagonismo.

Finalmente, en el último artículo del libro, Edwin Miño y Juan Haro parten de la consideración de que la globalización ha permitido a los gobiernos no centrales tener un rol protagónico, lo que lleva a una concepción distinta de las relaciones internacionales, ya que anteriormente solo tenían cabida los Estados nacionales. Lo que interesa, dicen los autores, es que la paradiplomacia no se contraponga con las relaciones internacionales de los Estados centrales, sino que sea más bien una acción complementaria.

Pero más allá de la palabra paradiplomacia, sobre la que hay discusión, lo importante, dicen los autores, es que el mundo global abre muchas oportunidades de participación a los gobiernos subnacionales, y es en ese marco en donde los gobiernos provinciales tienen el rol de proyectar el territorio al que representan a nivel internacional. Ello demanda cambios en la estructura técnica y política de los gobiernos subnacionales, al pasar de un enfoque asistencialista, cuya finalidad es captar recursos, a un enfoque interesado en acciones técnico políticas en favor de los territorios. Con ello se abre un abanico de posibilidades en una lógica de competitividad sistémica, equivalente a una puerta que permite acercar el mundo al territorio y a la inversa.

A criterio de los autores, los asuntos internacionales dejaron de ser preocupación sólo de los jefes de Estado. Han aparecido espacios de debate colectivo en los que se han construido agendas y compromisos de múltiples actores, entre los que están muchos subnacionales y de la sociedad civil.

Conclusiones

A manera de conclusiones y sin pretender agotar la reflexión en torno a los alcances de la para diplomacia, se aventuran algunas.

- La globalización cambió la organización social y espacial en el mundo, dando mayor protagonismo a ciudades, regiones y supranaciones, incluso en algunos casos mayor al protagonismo de los Estados nacionales, hecho que demanda cambios radicales en la organización y normativa de las relaciones internacionales, que no anulen ni debiliten el protagonismo de los Estados nacionales, pero sí los complementen, eliminando el exclusivismo y ampliando a la participación de gobiernos no centrales.
- Aunque la definición de paradiplomacia no es la más precisa, hace alusión a las relaciones interterritoriales y transfronterizas que los gobiernos no centrales, en un mundo globalizado y diverso, proyectan hacia el mundo como imagen de una identidad específica, que no necesariamente se contrapone sino que más bien enriquece y complementa a la identidad del Estado nacional o plurinacional del que forman parte. Como gobierno intermedio o local, su proyección no es solo cultural y social, sino que es también económica, productiva y múltiple, y forma parte de su búsqueda por abrir a su población y territorio espacios que le permitan alcanzar un mayor bienestar en armonía con el resto de poblaciones y territorios.
- La paradiplomacia es una actividad de los gobiernos no centrales que en determinados momentos puede no ser convergente e incluso puede llegar a ser contrapuesta al interés del Estado nacional, pero que no debe ni puede persistir en el tiempo, dado que el desarrollo regional es parte del desarrollo nacional, porque permite que éste sea más equitativo social y territorialmente. El centralismo estatal es una aberración que no permite un desarrollo equilibrado y equitativo nacional.
- La paradiplomacia es parte de la estrategia de desarrollo territorial de los gobiernos no centrales, puesto que su desarrollo no debe circunscribirse al ámbito de lo nacional, sino que debe proyectarse al mundo

global, estableciendo alianzas con territorios contiguos o no que les permitan ampliar sus mercados, forjar encadenamientos productivos e intercambios de tecnologías.

Bibliografía

- CEPAL-ILPES (2014). “Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador”. Documento de Proyecto. Santiago de Chile.
- CGLU (2009). “Kofi Annan se dirige a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”. Dossier de Prensa. Barcelona.
- CONGOPE (2011). “Competencia de Cooperación Internacional. Informe de capacidad operativa de los Gobiernos Autónomos Provinciales”. Quito.
- Constitución de la República de Ecuador (2008). Quito.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD (2010). Quito.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Quito.
- Duchacek, Y. (1986). *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. Boulder: Westview.
- Enríquez, F (2017). Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional. *Serie territorios en debate Vol. 5*. Quito: CONGOPE, Abya-Yala.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Keohane, R., y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia : la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Lara, S. (2017). *La cooperación internacional descentralizada de municipios en Ecuador: una análisis comparativo*. (Trabajo de Titulación para Licenciatura en ciencias Sociales y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales). Quito: UDLA.

- Lempis, A. y Rodríguez L. (2012). Colombia, entre lo local y lo global. *Sociedad y economía* N. 22. Cider, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Luna, M. (2011). Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales. *Revista TIP, Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1). Buenos Aires, Argentina.
- Martín, M., y Oddone, M. (Coords.) (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Michelmann, HJ., y Soldatos, P. (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford University Press.
- Municipio de Guayaquil (2012). “Gaceta Oficial No. 36”, de 18 de junio de 2012. Disponible en: <https://goo.gl/wwXGR5>
- Ponce, E. (2016). *Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local*. México: Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, CGCID.
- Soja, E. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz*, 58, *Revista Vasca de Economía*. Departamento de Hacienda y Economía. Gobierno Vasco.
- Velázquez, R. (2007). La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE*, 151, México.
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(I), 59-96. Bogotá: Universidad del Rosario.

Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas

Nahuel Oddone¹

Resumen

Este capítulo busca encuadrar el fenómeno de la paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas. En primer lugar, desde la perspectiva de la definición de actor internacional. En segundo lugar, desde la perspectiva de la política exterior. En tercer lugar, desde la perspectiva de desarrollo territorial. En cuarto, desde la perspectiva de la integración regional y, en quinto lugar desde la perspectiva de la gobernanza. Por último, se extraen algunas conclusiones.

Palabras clave: Paradiplomacia, actor internacional, política exterior, desarrollo territorial, integración regional, gobernanza.

¹ Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Se desempeña como Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del MERCOSUR. noddone@ismercosur.org; oddone.nahuel@gmail.com

Introducción

Muchos debates generó el concepto de paradiplomacia. Sus diferentes interpretaciones, desde visiones más críticas hasta otras más transformacionistas, provocaron una abundante bibliografía que tardó en ser sistematizada desde una perspectiva de encuadre teórico (Luna Pont, 2010; Oddone, 2016, 2017). Si bien un primer grupo de artículos académicos sobre paradiplomacia fue publicado en inglés en la revista *Publius* en 1984, aún no existe un pleno consenso sobre el desarrollo de su marco analítico. Sin embargo, en los últimos años, han crecido los esfuerzos globales por interpretar e investigar sobre la paradiplomacia y América Latina no ha quedado fuera.

Así como no existe un consenso sobre la paradiplomacia, tampoco ha sido fácil la distinción entre acción internacional subnacional y acción internacional subestatal. Para muchos son sinónimos, otros encuentran sus matices. En América Latina, podría decirse que ha habido un mayor consenso relativo —dentro de la comunidad epistémica— por el uso de “entidades subnacionales” en aquellos países (principalmente federales),² pero también dentro de la misma región se cuenta con Estados plurinacionales en donde hay autores que se sienten más cómodos con la denominación subestatal³ o simplemente de gobiernos no centrales.⁴ Para superar par-

2 Luis Maira (2010) acuñó el término política internacional subnacional para identificar la decisión política de los gobiernos locales de internacionalizarse.

3 En los estudios europeos sobre paradiplomacia es más común la expresión “entidades subestatales” para respetar la distinción entre Estado y nación.

4 Interesante resulta, a modo de ejemplo, los recientes avances del Estado Plurinacional de Bolivia en materia de paradiplomacia a partir de la transformación de la nueva estructura y organización territorial del Estado consagrada en la Constitución Política del Estado aprobada en referendo por el pueblo boliviano en 2009 y en vigencia a la fecha. Bolivia se constituye como un Estado Unitario Social descentralizado y con autonomías organizado territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos; y se denomina Entidades Territoriales Autónomas a la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de cada unidad territorial. Las Entidades Territoriales Autónomas gozan de una serie de competencias (exclusivas, concurrentes y compartidas) previstas en nuestra Constitución Política del Estado en los artículos 299 al 304. Por su parte, la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización, conocida como Ley Andrés Bóñez, promulgada el 19 de julio de 2010, es la norma básica que regula la transferencia y delegación competencial y la coordinación entre el nivel central del gobierno y las entidades territoriales autónomas. En materia de Relaciones Internacionales, el artículo 99 de esta Ley establece que se trata de una competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. “En

cialmente esta distinción, unas autoras han señalado que: “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-Nación’ por lo que su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú, 2008, p. 36), se busca de esta forma reconocer un papel internacional a las:

Instancias gubernamentales territoriales (...) de un país, diferentes del Estado central. Si bien el término entidades subnacionales es utilizado por gran parte de la literatura, particularmente latinoamericana, por razones de claridad expositiva, se utilizarán como sinónimos de entidades subestatales: administraciones subestatales, administraciones territoriales, gobiernos locales, poderes públicos locales, gobiernos no centrales (Romero, 2004, p. 21).

Este capítulo constituye un esfuerzo más por la definición de un marco analítico homogéneo que un grupo de autores de América Latina estamos desarrollando. Este capítulo resume anteriores trabajos realizados por García Segura (1992, 1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001, 2010), Martín López y Oddone (2010), Luna Pont (2010), Oddone (2016, 2017, 2018), Oddone y Álvarez (2018) y Álvarez, Luna Pont y Oddone (2018) a partir de los cuales se registran cinco grandes perspectivas teóricas para el análisis de la paradiplomacia en América Latina: 1) actor internacional; 2) política exterior; 3) desarrollo territorial; 4) integración regional; y 5) gobernanza.

virtud de que las relaciones e intercambios internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la unidad, soberanía y los intereses del pueblo, la distribución y el ejercicio de la competencia compartida, establecida en el Numeral 5, Parágrafo I del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, que debe darse entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deberá ser regulada por ley” (Artículo 99- Relaciones Internacionales/Ley 031). En este sentido, Bolivia por ser un Estado unitario con autonomías, se asume como competencia privativa del nivel central la política exterior, y los gobiernos no centrales cuentan con atribuciones en el marco de las relaciones internacionales bajo sujeción de la política exterior central. Ley Básica de Relacionamento Internacional de las Entidades Territoriales Autónomas (Ley 699/2015) regula el ejercicio del relacionamiento internacional que implica los vínculos que establecen las entidades territoriales autónomas (Departamentos, Municipios y autonomías indígenas) con entidades subnacionales de otros Estados, con instancias dependientes de organizaciones internacionales al mismo nivel subnacional, conforme a normativa y regulaciones vigentes en el Estado Plurinacional.

Figura 1. Paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas



Fuente: Elaboración propia.

La agenda de investigación en materia de paradiplomacia puede ser considerada todavía en un proceso de consolidación. Si bien a lo largo de los últimos años han crecido los estudios de paradiplomacia, la mayoría de esos constituyen estudios de caso desarrollados por profesores e investigadores independientes o asociados a universidades o centros de investigación, alumnos que realizan sus trabajos finales o tesis para obtener el grado de Licenciatura, Maestría o Doctorado y, algunos ejercicios de reflexión llevados a cabo por quienes han estado al frente de procesos de decisión en áreas vinculadas con la internacionalización de gobiernos locales y regionales (*practitioners*). En el marco de las discusiones y reflexiones desarrolladas con colegas de la región hemos acordado que nos encontramos en un proceso de identificación y conformación como “comunidad epistémica” que permita organizar las diferencias de interpretación alrededor de un episte-

me o de un “omnipresente entendimiento de la realidad [...] Sin embargo, por episteme no nos referimos a un mero imaginario social, sino que los epistemes son disposiciones sociales (que ordenan el entendimiento y el discurso colectivo), las cuales hacen que el mundo tenga sentido” (Adler y Bernstein, 2005, p. 296).

Desde la perspectiva del actor internacional

Esta perspectiva aborda quién puede ser considerado actor internacional y los criterios a partir de los cuales se establece tal definición y, en segundo lugar, quienes pueden ser considerados los sujetos de la paradiplomacia. La profesora española Caterina García Segura parte de un interrogante absolutamente vigente:

¿Quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional?, es decir, retoma la pregunta de ¿cuáles son los actores del sistema internacional?, que ha sido una constante en la evolución teórica de la disciplina de las relaciones internacionales. La cuestión ha sido, y sigue siendo, clave en el debate teórico, puesto que de las repuestas que se le dan a esta cuestión derivan las diferentes aproximaciones al estudio de las relaciones internacionales (García Segura, 1993, p. 14).

Históricamente, el predominio de visiones estatocéntricas focalizadas en el modelo westfaliano ha limitado la naturaleza y orientación de la política internacional; pero con el surgimiento de los enfoques transnacionalistas en los años setenta, que acompañaron la interdependencia creciente que se observaba en el sistema internacional, se dio inicio a un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales y de la diversificación de sus canales de relacionamiento. “Estas nuevas corrientes –en un principio de manera indirecta– propiciaron el surgimiento de estudios paradiplomáticos, en los que los gobiernos no centrales fueron concebidos como actores internacionales con capacidades propias” (Oddone, 2017; Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2018).

Como observaron Karl Kaiser (1969), Robert Keohane y Joseph Nye (1977, primera versión en español 1988), con el surgimiento de nuevos actores internacionales la interpretación de la política internacional en términos realistas no logra explicar la nueva complejidad sistémica. La gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976) afectaron la agenda realista de las relaciones internacional provocando un cuestionamiento siempre creciente del papel del Estado-Nación como único y principal actor de las relaciones internacionales. Tras la crítica al actor principal de la *realpolitik* y la fragmentación de su imagen, emergieron los análisis que se vinculaban con los *múltiples canales* de relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales (Keohane y Nye, 1988).

Los “canales múltiples conectan las sociedades; los mismos incluyen tanto nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales (cara a cara y mediante telecomunicaciones) y organizaciones transnacionales (tales como bancos o corporaciones multinacionales). Estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades” (Keohane y Nye, 1988, p. 41). En síntesis, Keohane y Nye (1988) nos permiten entender que: “la disponibilidad de socios en las coaliciones políticas no se encuentra necesariamente limitada por las fronteras nacionales, tal como supone el análisis tradicional” (p. 52).⁵

A partir de la concepción de burocracias públicas de Kaiser (1969) y del reconocimiento de los canales transgubernamentales de Keohane y

5 “Los canales múltiples de contacto de la interdependencia compleja no se encuentran limitados a los actores no gubernamentales. Los contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares pueden no sólo alterar sus perspectivas, sino también llevar a coaliciones

Nye (1977), se introdujeron algunas líneas de investigación sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales se iniciarían más adelante a estudiar la acción internacional de los gobiernos locales y regionales. “Es de mencionar que Keohane y Nye no abordaron esta última cuestión, pero contribuyeron con sus estudios a la apertura de una nueva perspectiva en el campo disciplinar de las relaciones internacionales” (Oddone, 2016, p. 80) en donde se pone de relieve la capacidad del actor por sobre la calificación de entidad soberana. García Segura (1993) enfatiza que ya Keohane y Nye insistieron:

En la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-nación (García Segura, 1993, p. 16).

Si en los enfoques más tradicionales la categoría de actor se define a partir de un criterio jurídico-formal, que la asocia a la de sujeto de derecho internacional público; en los enfoques posteriores al transnacionalismo, la justificación empieza a incorporar criterios de tipo funcional (Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2018, s/n).

Actualmente, se observa una significativa tendencia a priorizar los aspectos políticos más que los jurídicos-formales; destacándose en materia de atributos se destacan: “a) el grado de autonomía, b) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan” (Russell, 2010, p. 84). Bajo esta lógica de tipo funcional, la valorización del actor internacional se da a partir de la “habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores” (García Segura, 1993, p. 18).

transgubernamentales sobre cuestiones políticas específicas Para mejorar sus oportunidades de éxito, los organismos gubernamentales procuran atraer como aliados a actores de otros gobiernos a sus propios procesos de toma de decisiones” (Keohane y Nye, 1988, pp. 52-53).

Asimismo, un papel fundamental jugó en este contexto Chadwick Alger (1977), quien llamó a orientar las investigaciones internacionales desde lo local, centrando a las ciudades –de perfil industrial principalmente– como unidades de aproximación de la política mundial. Para este autor, las ciudades desempeñan un papel importante en la política global debido a que son núcleos creadores de nueva tecnología y cultura y nodos en los sistemas internacionales que facilitan la interconexión. Sus estudios continuaron hasta entrado el siglo XXI, destacándose en estos últimos años la actualización de sus trabajos sobre el “Sistema de las Naciones Unidas, las ciudades y la gobernanza global” (2014).⁶

De igual modo, Ivo Duchacek (1984) intervendría en el debate, centrando su análisis en los Estados federales, proponiendo analizar las múltiples voces que se escuchan en el ámbito internacional, entre las que prestaba particular atención a los actores gubernamentales subnacionales, los que posteriormente serían considerados entre los perforadores de la soberanía estatal.⁷ Para explicar el fenómeno de penetración de las fronteras nacionales, Duchacek, Latouche y Stevenson (1988) las entienden como tamices (*sieves*) frente a la imagen realista de las fronteras como caparazones (*hard shells*).

La fragmentación del Estado-Nación se convirtió prontamente en un tema abordado desde múltiples corrientes de las relaciones internacionales y, de forma derivada, las unidades subestatales/subnacionales se transformaron en objeto de estudio como actores relevantes de la política mundial. Es en este contexto, las diferentes aproximaciones fueron confrontándose con teorías que abordaban la territorialidad desde una perspectiva moderna vinculada a la economía no territorial. En este contexto, algunos autores propugnaron por el abandono del término de relaciones internacionales sustituyéndolo por el de políticas post-soberanas (MacCormick, 1993) o, simplemente, el de polí-

⁶ A modo de curiosidad, vale la pena mencionar que hoy en día existe el Chadwick Alger Prize promovido anualmente por la *International Organization Section of the International Studies Association* (ISA) con el objetivo de premiar aquel libro publicado en el año calendario precedente que aborda las temáticas analizadas por el Prof. Alger, especialmente sobre las interacciones entre los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales y otros actores de locales o de la sociedad civil. Para mayor información, puede consultarse: <https://goo.gl/WpPxj>

⁷ Otros actores considerados por Duchacek (1984) son la oposición y los grupos de interés. Dentro de los perforadores subnacionales, se destacan los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etnoterritoriales.

tica global (Ferguson y Mansbach, 1996); conceptos que en el largo plazo se enlazan con la perspectiva de la gobernanza que será analizado más adelante.

Una vez presentada de manera muy resumida la evolución teórico conceptual que dio lugar al reconocimiento de los gobiernos subnacionales/subestatales como actores internacionales:

Un segundo eje de reflexión identificado, no exento de debates, es la definición del sujeto de la paradiplomacia, independientemente del tipo de acción realizada y las modalidades de tal desempeño. La tipificación tiene un efecto importante en la definición de paradiplomacia, debido a que de ella depende la incorporación o exclusión de un gran número de actores (Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2018, s/n).

Las definiciones más citadas de paradiplomacia por la comunidad de investigadores en América Latina, como la de Ivo Duchacek o de Noe Cornago, coinciden en que ésta conlleva la implicación de cierto tipo de actores en los asuntos exteriores. Duchacek entendió la paradiplomacia como “las entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek, 1990, p. 15), poniendo énfasis en la palabra *para-* ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir “subsidiaria o accesorio” (Duchacek, 1990, p. 25) respecto a los gobiernos centrales.⁸ Además, la paradiplomacia se distingue de la diplomacia ya que la primera se caracteriza por ser específica sectorialmente, sin representar a la unidad territorial como un todo, como hace la segunda. Por su parte, Cornago define paradiplomacia como:

La implicación de los Gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 2001, p. 66).

8 Duchacek (1988) distingue diferentes tipos de paradiplomacia: “la regional, a través de las fronteras entre gobiernos no-centrales vecinos; la transregional, que refiere a contactos usualmente institucionalizados entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente pero cuyos gobiernos centrales si lo son; y la global, que involucra contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con contrapartes subnacionales en otras naciones distantes” (Duchacek, 1988, pp. 12-13).

El autor enfatiza el papel de los gobiernos “no centrales” como gobiernos intermedios como en el caso del Ecuador son los Gobiernos Autónomos Provinciales. En otros casos la definición de paradiplomacia se refiere al accionar de unidades subestatales o subnacionales, término que remite a las divisiones político-administrativas de un Estado-Nación en los países de América Latina, ya sean las unidades intermedias o las locales (municipales).

Las aproximaciones menos restrictivas incluyen empresas y otros actores no gubernamentales como actores paradiplomáticos. En la actualidad la utilización del concepto se ha ampliado a niveles y a actores muy disímiles considerando una pluralidad de fenómenos como expresiones de paradiplomacia, incluidos los ámbitos universitario, étnico o indígena,⁹ entre otros. Como una alternativa para resolver estas diferencias de interpretación, Zeraoui, (2016) propone utilizar los términos diplomacia y paradiplomacia para acciones llevadas a cabo por entes gubernamentales y la utilización del término “acción internacional” para los actores no gubernamentales.

Desde la perspectiva de la política exterior

Al igual que en la perspectiva del actor internacional, inicialmente en las concepciones más tradicionales de política exterior, han predominado los enfoques centrados en el Estado-Nación y en la división taxativa entre los asuntos internos y externos. De hecho, dentro de las variables consideradas que afectan tal desempeño, la clasificación más conocida y utilizada es aquella que distingue entre factores externos e internos (Van Klareven, 1984).

Desde las corrientes tradicionales de las relaciones internacionales, la política exterior constituye una prerrogativa de los gobiernos centrales, quienes expresan el interés nacional.¹⁰ En dicha lógica, no cabe lugar para la estimación de los intereses particulares de gobiernos subnacionales y ac-

9 Sobre este tema, pueden verse: Aranda y Salinas (2017) y Arregui (2011). Sin hablar del concepto de paradiplomacia pero con una aproximación que podría considerarse con este cariz, consúltense: Torres (2013).

10 “El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad” (Velázquez, 2005, p. 70).

tores sociales, los cuales no son considerados como un factor interviniente en la formulación de la política exterior.

Los primeros estudios que se apartaron de este modelo tradicional de actor racional unificado, se orientaron hacia los modelos burocráticos y organizacionales de toma de decisiones. Estos enfoques, tendieron a cuestionar la unicidad de la política exterior y, consecuentemente, introdujeron variables de análisis aptas para contemplar la fragmentación burocrática e individual, así como las rivalidades entre agencias del Estado, niveles de gobierno y otras organizaciones en torno de la definición de las orientaciones externas. Por esta vía favorecieron un paulatino acercamiento de ciertos estudios teóricos a las unidades subestatales y su influencia sobre la política exterior nacional. Se destacan los enfoques de “diplomacia de dos niveles” (Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Putnam, 1998) y el de la “segunda imagen invertida” (Gourevitch, 1996).

La diplomacia de doble nivel está constituida por un nivel en el que se sientan los representantes de los Estados frente a frente a negociar en la arena internacional y, por un segundo nivel que han de desarrollar estos mismos sujetos representantes del Estado en la arena doméstica, sea para su ratificación o contemplar otras dimensiones para favorecer la credibilidad de su posición negociadora. En la segunda imagen invertida, Peter Gourevitch busca revocar la interpretación de la ‘segunda imagen waltziana’¹¹ a partir de la revisión de los orígenes internacionales de la política doméstica. “Las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente como un todo” (Gourevitch, 1996, p. 67), esta afirmación permitió comprender que la acción internacional de los gobiernos no centrales (parte estructural de la política doméstica) podía ser un complemento e, incluso, un instrumento de la política exterior diseñado por los Estados.

En el contexto antes descrito, se comenzó analizar también la relación entre política exterior y federalismo, y entre éste último y la integración regional. La interpretación del federalismo que proponen Duchacek (1970,

11 Waltz (1954) plantea en el libro *El hombre, el Estado y la guerra* tres niveles de análisis para las relaciones internacionales: una primera imagen centrada en el hombre, una segunda imagen en el Estado y una tercera en el sistema.

1986) y Michelmann y Soldatos (1990) implica apartarse de las interpretaciones clásicas en las que las unidades territoriales al interior de un Estado renunciaban a su capacidad de actuar en política exterior, en pos de un Gobierno central que ejercía dicha representación bajo una competencia exclusiva. Estos autores resaltan una relativa fragmentación o segmentación de la política exterior en la que participan los distintos poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial en sus múltiples niveles, y un grupo creciente de actores no estatales, que ocasionan una transformación general de la diplomacia con base en su flexibilización y la generación de diferentes grupos de presión que afectan su diseño y ejecución.

André Lecours (2002) introduce al análisis las estructuras o condicionantes que determinan el involucramiento de unidades subestatales en la política exterior de los Estados federales: 1) el marco institucional formal, es decir, las prerrogativas que se reservan los gobiernos no centrales; 2) la forma y tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos subestatales y el Gobierno central a partir del grado de cooperación o conflicto; 3) la representatividad de los gobiernos no centrales en las instituciones federales tanto formal cuanto informal; y, 4) el vínculo entre la agenda del Gobierno central y los intereses de las unidades subestatales.

Es en este proceso de revisión de los enfoques analíticos de la política exterior, que la paradiplomacia comienza a ser entendida como suerte de democratización de la misma al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles de gobierno al interior de un Estado. Esta idea se refuerza en algunos autores como Paquin (2004) para quien la paradiplomacia solo puede ser democrática ya que depende de un mandato otorgado a representantes oficiales de un Gobierno subestatal para negociar con actores internacionales.

Por su parte Cornago (2010), llama la atención sobre la necesidad de estudiar los efectos de los procesos de descentralización, operados al interior de los Estados, sobre el régimen de la política exterior, entendido éste como “el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidos o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior” (p. 119) en la medida que “las estructuras constitucionales y las relaciones políticas internas no sólo ayudan a determinar los procesos a través de los cuales emerge la acción

exterior que también pueden afectar materialmente a la propia sustancia de esas políticas y a la capacidad disponible en los gobiernos para lograr sus objetivos en el sistema internacional” (p. 119).

Si bien la descentralización que afecta la política exterior puede surgir como una oferta vertical descendente del Estado nacional que entiende las modificaciones del contexto de relacionamiento internacional y decide la transferencia de competencias; puede darse también en sentido inverso a partir de la demanda de uno o un grupo de gobiernos locales que persiguen obtener la competencia sobre determinados temas como, por ejemplo, sucede con los gobiernos locales de frontera que han solicitado la competencia sobre temas específicos que forman parte de su agenda de cooperación transfronteriza.

En conjunto, la evolución en los marcos analíticos de la política exterior han facilitado el estudio de la forma en que los gobiernos no centrales se incorporan a la política mundial, ya sea reclamando para sí la prerrogativa de actuar en esta arena; a través de una proyección internacional directa o bien interviniendo en el proceso de toma de decisiones de política exterior del Estado, a fin de que ésta represente total o parcialmente el agregado de los intereses subestatales.¹²

Esta línea de reflexión ha abierto el camino a nuevas preguntas, por ejemplo si la tendencia hacia la democratización y segmentación de la política exterior constituye un fenómeno desintegrador o si, en última instancia, expresa un proceso de racionalización de las relaciones exteriores; acerca de la compatibilidad entre la paradiplomacia y la política exterior nacional; acerca de la incidencia del nacionalismo en el desempeño de los actores no centrales, acerca del diálogo paradiplomático de actores locales de países que no tienen relaciones diplomáticas¹³ entre sí, etcétera. Lo que no ha quedado saldado aún es el debate abierto en torno de una pregunta

12 Resta analizar también escenarios en los cuales dos gobiernos subnacionales de un mismo Estado tienen posiciones antitéticas frente a un mismo tema de política exterior ya que, en la mayoría de los casos, se han considerado las perspectivas subnacionales de la política exterior como un cuerpo homogéneo de intereses, lo que no necesariamente refleja las diferentes dinámicas internas de los gobiernos intermedios o locales que pueden estar contrapuestas entre sí.

13 Bernal Meza (2016) ha buscado analizar si, en el caso de países que no tienen relaciones diplomáticas, la paradiplomacia podría asumir capacidades de “alta política”, ocupando el lugar de una diplomacia tradicional-formal inexistente. Esta situación que podría poner en debate la capacidad de los gobiernos no centrales para dedicarse a la alta política, ha recibido múltiples críticas al no tomar en

central: ¿en qué medida estas expresiones de acción paradiplomática constituyen políticas exteriores? ¿No serían ejemplo de políticas internas que adquieren cada vez más una dimensión internacional, vale decir, políticas internas internacionalizadas? ¿En qué medida son la consecuencia del ejercicio de las competencias de los gobiernos no centrales que en su ejecución generan la demanda de acción internacional? (Luna Pont, 2010).

Por último, es importante tener en cuenta las limitaciones estructurales de la paradiplomacia:

- No busca representar amplios intereses.
- Cuenta con dificultades para imponer una definición de interés común ya que intenta reunir interlocutores independientes en torno a temas específicos.
- Está sujeta a fuertes condicionamientos institucionales como la necesidad de contar con estructuras, competencias y poder para operar internacionalmente, en donde se puede identificar una gran heterogeneidad de experiencias y resultados.
- La competencia entre los distintos niveles de gobierno afecta su efectividad.
- Está orientada hacia la ‘baja política’ (comercio, búsqueda de inversiones, desarrollo, cultura, turismo, medio ambiente, entre otros).
- Tiende a comprometer actores privados y de la sociedad civil en el relacionamiento internacional.
- La continuidad de la acción internacional -en muchos casos- depende de fuertes liderazgos, presentándose una baja institucionalización de las relaciones
- Presenta la necesidad de mostrar resultados como mecanismo legitimador de su accionar.

Más allá de estas supuestas limitaciones, como afirma (Salomón, 2007, p. 5): “si respetamos la distinción entre gobierno y sociedad, seremos con toda certeza más capaces de plantearnos preguntas relevantes sobre el papel de los diferentes actores sociales (...) en la formación de la política exterior articulada por el gobierno subnacional”.

cuenta la agenda temática (y no sólo la agencia) de la alta política.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial

Con la internacionalización del capital se fracturó la urbanización industrial que había caracterizado al sistema de acumulación capitalista hasta la década del setenta, particularmente evidente en las capitales nacionales y sus áreas metropolitanas. Este proceso de internacionalización y posterior transnacionalización del capital impactó geográficamente, modificando las escalas nacionales de acumulación, las regulaciones estatales y los procesos urbanos y rurales, a partir del surgimiento de nuevos centros urbanos y el desplazamiento del campo a la ciudad (Oddone y Álvarez, 2018, s/n).

El análisis de este proceso de internacionalización provocó la convergencia de diferentes disciplinas como la economía política internacional (EPI), la nueva geografía económica, la economía del desarrollo y los estudios urbanos. El territorio recupera así una función analítica central en el vínculo Sociedad-Mercado global, buscando explicar los cambios generados por el Estado, sus procesos de descentralización vertical ascendentes y descendentes, y las capacidades de respuesta desde lo subestatal con sus posibles nuevos escalamientos (Jessop, 2004); tanto a nivel nacional como transnacional, interregional e internacional que permiten conformar las denominadas nuevas territorialidades (Jessop, 2004) que, para algunos autores, tienden a perforar la soberanía (Duchacek, Latouche y Stevenson, 1988; Krasner, 2001).

“La EPI está desempeñando un papel dinamizador de la reflexión en el contexto de la efervescencia teórica provocada por las transformaciones del sistema internacional a partir del fin de la guerra fría” (García Segura, 1999, p. 428). La EPI si bien no tiene como su preocupación central la acción internacional subnacional, analiza el fenómeno en términos de agentes que buscan maximizar su utilidad, beneficios o satisfacción en un contexto construido a partir de constreñimientos e incentivos producto de la globalización. De acuerdo con Diana Tussie (2015):

Hoy los procesos de regionalización y globalización pueden permitir que la EPI comience una discusión con las teorías de las relaciones internacionales y se convierta en un campo creciente de investigación académica. Tal

proceso será el resultado de la acumulación de conocimiento junto con los siguientes postulados: 1) La globalización es un proceso en disputa con surgimiento de nuevos actores y múltiples hegemonías que forcejean por proyectar sus intereses; 2) Así como el Estado ve erosionada su soberanía desde fuera por las dinámicas globales, desde dentro surge una realidad subnacional, multiétnica y multicultural con proyección internacional de la que también debemos dar cuenta; y, 3) Los actores han visto radicalmente modificadas las condiciones de su actuación. El análisis de actores aparece al menos en dos niveles: interno, por un lado, pero, por otro, estrechamente ligado a la globalización y la regionalización. Así, en tanto y en cuanto la política no es sólo la política pública, debemos reivindicar una amplia constelación de actores, como son las grandes empresas y su captura del Estado y la sociedad civil crecientemente articulada en redes internacionales con gran incidencia (Tussie, 2015, pp. 170-171).

Durante la post Segunda Guerra Mundial, y particularmente a partir del final de los sesenta y principio de los setenta, una variedad de actores subnacionales al interior de los Estados (unidades federadas, regiones, comunidades urbanas, ciudades), reaccionaron a los cambios sistémicos acaecidos en el nivel nacional-estatal y a la emergencia de una creciente interdependencia global que directamente los envolvía internacionalmente. Este fenómeno es más común entre sociedades industriales avanzadas con base en un sistema socio-político plural, desarrollo económico y una descentralización constitucionalmente reconocida que dan fuerza a las unidades federadas a jugar un papel más activo y directo en los asuntos internacionales a través de la paradiplomacia (Panayotis, 1993, p. 45).

La reestructuración del capitalismo entraña a la vez un proceso de afirmación territorial al interior del Estado y la creación de redes de empresas y territorios, fuerza la emergencia de poderes territoriales, la transnacionalización de las actividades económicas y la reestructuración de las unidades subnacionales en términos productivos y de políticas para ser competitivas (Castro y Ugalde, 2004, p. 25).

A partir de la redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y el nuevo diseño territorial que se procesa como respuesta (que algunos entienden como *glocalización*), se observan dinámicas de desterrito-

rialización y reterritorialización simultáneas para la regulación del espacio y su organización institucional que, en algunas ocasiones, pueden implicar fuertes rupturas con los sistemas urbanos nacionales ya sea de algunas ciudades como de ciertas regiones. Estas supuestas rupturas han provocado fuertes críticas al concepto de Ciudad Global de Saskia Sassen (1991) o a la idea de Región Estado construida por Kenichi Ohmae (1997).

“Aunque a Sassen (1991) no se le puede atribuir la paternidad del concepto de ciudad-global, es indiscutible que su trabajo ha tenido tal repercusión y resonancia que se ha convertido en un referente conceptual obligado” (Cuervo, 2003, p. 11). Sassen (1991) pretende caracterizar esta nueva era mundial-urbana surgida de las transformaciones sociales, económicas y del espacio urbano en tres ciudades globales como Nueva York, Londres y Tokio (Sassen, 1991, p. 3). Ciudades entendidas como puntas o actores claves de la red urbana mundial, líderes innatas de la relación entre economía mundial y vida urbana producto del entrecruzamiento de la dispersión espacial y la integración global.

En línea con esta interpretación, Castells (1998) entiende que:

La ciudad global no es lugar, sino un proceso. Un proceso mediante el cual los centros de producción y consumo de servicios avanzados y sus sociedades locales auxiliares se conectan en una red global en virtud de los flujos de información, mientras que a la vez restan importancia a las conexiones con sus entornos territoriales (Castells, 1998, p. 4419).

Padilla-Cobos (2008, p. 2) desde una postura crítica sostiene que el término de ciudad global constituye una derivación sin mediación alguna del uso indiscriminado del concepto de globalización; cuya utilización actual y uso frecuente no cuentan con una comprobación empírica. Dado que el crecimiento económico inducido por una orientación hacia el mercado mundial ha generado una discontinuidad en la jerarquía urbana distanciando muchas veces a las ciudades globales de otras ciudades en sus sistemas urbanos nacionales.

Kenichi Ohmae considera que la región es la “nueva” unidad geográfica y económica de la economía global. Según este autor, el desarrollo continuo de la economía global terminará por socavar al Estado-Nación

y favorecerá el ascenso de las regiones a la arena económica internacional. Las regiones de Ohmae pueden existir como un polo de desarrollo al interior de un Estado; o bien, pueden extenderse más allá de las fronteras, uniendo porciones de territorio de dos Estados diferentes (regiones transfronterizas). Como resultado, el autor habla del concepto de Región-Estado y lo diferencia del Estado-Nación ya que, en el sistema internacional, es más importante ser una unidad económica homogénea¹⁴ *más que una unidad política*. Al plantear Ohmae los fortalezas de las regiones Estados no considera cuales serán los actores encargados de la regulación territorial, de la fijación de normas que no sean producto del mercados ni dinámicas de distribución social de la riqueza generada “territorialmente”.

La reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo y las nuevas políticas espaciales, emergen de la interface local/global. El concepto de glocalización tiene la ventaja de prestar atención a la concepción del lugar y a las diferencias socioculturales y antropológicas y, si bien quienes construyeron el concepto no hicieron expresa mención a la paradiplomacia, ésta ha pasado a ser considerada no como un elemento disruptivo y a contratiempo de tendencias globalizadoras, sino como un componente de las mismas. La glocalización se habría plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y del papel de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios de su jurisdicción (Robertson y White, 2004).

Como resultado de los debates locales, ha tomado cuerpo la denominada “perspectiva endógena” (vinculada a la economía del desarrollo) que persigue cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo y desde donde también puede ser observada la paradiplomacia. La visión del desarrollo endógeno se basa en la necesidad de delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial, con énfasis en los procesos de tipo *bottom up* (desde abajo hacia arriba). El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de

14 Esto implica contar con un mercado doméstico (al interior de la Región) que atraiga la inversión interna, un aeropuerto o puerto internacional que sea eficiente, un centro universitario de relevancia que favorezca la investigación y el desarrollo y una población, no necesariamente grande, que cuente con una actitud de apertura mental hacia el exterior.

los gobiernos no centrales de liderar y orientar estratégicamente la convergencia entre los diferentes niveles, a partir de una planificación estratégica territorial y al desarrollo de las capacidades locales y responsabilidades públicas (Farah, Granato y Oddone, 2010).

Si bien parte de este debate ha sido también receptado por los constructos de la gobernanza, en específico de la gobernanza urbana (Jessop, 1995; Le Gales, 1998), la perspectiva territorial apunta a otro enfoque de análisis. Desde el desarrollo territorial y la economía política internacional, las autoridades subestatales actúan crecientemente como agentes emprendedores, que buscan el mejoramiento de las ventajas locales, las capacidades productivas y la generación de cadenas de valor en sus jurisdicciones territoriales como nodos competitivos de la economía global. Tal como sostiene Gallardo (2007):

Hay una suerte de descentralización que se traduce en que las distintas etapas de la cadena productiva pueden desenvolverse con éxito en territorios o regiones de países diversos. Cabe agregar, sin embargo, que esta descentralización no afecta solamente a la producción sino también a su proceso previo, esto es, a la inversión; y a su etapa posterior, la exportación (p. 46).

Desde esta perspectiva, la paradiplomacia sería fundamental para atraer inversión extranjera directa y buscar nuevos mercados para las exportaciones locales. También tendría derivados importantes en materia de transferencia de tecnología y para la atracción del turismo como resultado de la radicación de inversiones y la creación de comercio.

Las herramientas utilizadas para lograr estos objetivos básicamente son dos: políticas de promoción y políticas de incentivos económicos. En el primer caso, puesto que se trata de poner en evidencia o relevar la capacidad de atracción de un territorio determinado, el marketing es esencial para el objetivo perseguido, esto es, contribuir a crear una imagen-región y generar una percepción positiva y atractiva de la región. En el segundo caso es usual que las regiones, con recursos propios, diseñen instrumentos financieros orientados a subsidiar actividades empresariales de su interés —o que presionen al respectivo gobierno central para que lo haga—, (i) con la finalidad de que empresas transnacionales se instalen en su territorio;

(ii) con el objetivo de buscar nuevos nichos de mercados en el exterior o, (iii) para fortalecer la capacidad exportadora de las empresas locales, sobre todo aquellas medianas y pequeñas (Gallardo, 2007, pp. 46-47).

El marketing territorial es una de las estrategias de acción exterior de las entidades no centrales más utilizada para la construcción del desarrollo local. Desde esta perspectiva, la difusión de la paradiplomacia es uno de los aspectos del proceso de *rescaling*, o sea de una reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico fundada sobre las estructuras sociales e institucionales de un determinado sistema (Brenner, 2004). Siguiendo a este autor, el proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del papel del Estado, sino más bien la definición por el Estado de una forma nueva “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa” (2004, p. 24).

Desde la perspectiva de la integración regional

El estudio de los procesos de integración regional ha contribuido con la reflexión sobre la dinámica de las unidades subnacionales y en torno de la paradiplomacia.

La magnitud del fenómeno integracionista ocultó durante los años iniciales de la Posguerra Fría una segunda tendencia, que no ha sido menos significativa: la potenciación de los espacios interiores del Estado Nacional, aquellos que bajo la denominación de regiones, comunidades autónomas, provincias o estados, constituyen el ámbito subnacional (Maira, 2006, p. 84).

En primer lugar, el espacio regional es el lugar natural primigenio para la extensión de las actividades paradiplomáticas. En segundo lugar, en algunos procesos de integración regional se han diseñado incentivos para potenciar la acción paradiplomática (principalmente a partir de hermanamientos y el trabajo en red en proyectos de cooperación descentralizada y transfronteriza). Como resultado, un número importante de estudios sobre paradiplomacia se enmarcan dentro de estas perspectiva.

Tal como mencionaron Oddone y Álvarez (2018) los procesos de integración regional reconocen dinámicas propias, distintas de otras formas de relaciones internacionales, razón por la cual requieren de un cuerpo teórico diferenciado, apto para explicarlos.

Inspiradas en la experiencia europea, las primeras teorías centraron su interés en las motivaciones que animaban a los Estados-Nación a transitar un proceso de intensificación de las relaciones de interdependencia y de cooperación a nivel regional, así como las formas –particularmente la trama institucional– y dinámicas que el proceso podía adoptar (Oddone y Álvarez, 2018, s/n).

El neofuncionalismo permitió ampliar el espectro de análisis al introducir una concepción pluralista de la sociedad, constituida por intereses en competencia que coexisten por medio de arreglos institucionales, dando así relativo reconocimiento a las dinámicas de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) al interior de los procesos de integración regional. Al reconocer una multiplicidad de intereses, el neofuncionalismo contribuye con el entendimiento de cómo se posicionan los gobiernos subnacionales en la dinámica de la integración. Las unidades subnacionales comienzan a perseguir formas de inserción en los procesos de integración, a fin de que sus esferas de actuación e intereses sean contemplados.

Con la profundización de la integración, la distribución de competencias entre los niveles supranacional, nacional y subnacional pasa a ocupar un mayor espacio de reflexión. Visto que la decisión de participar en un proceso de integración regional recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado nacional, los gobiernos subnacionales pronto concentraron su esfuerzo en la construcción de diferentes formas de influencia, formales e informales, que –en algunos casos– logran sintetizarse en canales institucionales en donde vienen receptados sus intereses y objetivos (Passini y Pasquariello, 2003; Oddone, 2008; Granato y Oddone, 2008; Martín López y Oddone, 2010). Los procesos de integración regional brindaron motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbi-

tos específicos para su ejercicio. Dichos procesos de integración compusieron (y componen) una importante vía de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera vía; a su vez, como ha quedado demostrado, la paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional en cuestión (Keating, 2001; Oddone, 2008). En su dimensión más positiva, la integración regional:

Dio pie a interesantes fenómenos de descentralización y desconcentración de los antiguos Estados unitarios, así como a una reconsideración del funcionamiento de los Estados federales. Esto se reflejó en (...) la incursión de los entes subnacionales en el campo de la política exterior, antes privativo de los gobiernos centrales (Maira, 2006, p. 85).

Especialmente sobre el espacio de la integración regional y la cooperación transfronteriza.

Los estudios sobre la vinculación entre la política interna y los procesos de toma de decisiones comunitarios (Bulmer, 1983; Caporaso, 1996) también contribuyeron con la representación de las fuentes domésticas como grupos de interés, cuerpos parlamentarios, partidos políticos y gobiernos subnacionales; fortaleciendo la atención en el *policy-making* a partir de sus actores, niveles de autoridad y resultados (Lucarelli y Attinà, 2003). En cuanto a las investigaciones sobre la acción internacional de los gobiernos no centrales y los procesos de integración regional podría sostenerse que la mayor parte de estos trabajos, sobre todo en el marco de los procesos de integración latinoamericanos, han sido empíricos a través de análisis de casos y experiencias vinculadas a la conformación de redes de ciudades al interior de los procesos (Red Mercociudades o Red Andina de Ciudades, por ejemplo) o a través de la cooperación e integración transfronteriza.

A consecuencia de estos estudios, el enfoque de la gobernanza¹⁵ que se impuso al analizar el proceso europeo, se trasladó rápidamente a otros procesos de integración con particular énfasis en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Muchos de estos

¹⁵ Entendiendo por gobernanza aquel sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales (Marks, 1993).

trabajos discurren sobre el isomorfismo institucional y las posibilidades de adaptación del andamiaje institucional europeo a otros contextos regionales.¹⁶ La importancia que el enfoque de la gobernanza cobró para el análisis de los sistemas relacionales multinivel justifica su descripción como una perspectiva propia en el estudio de las relaciones internacionales subnacionales.

Desde la perspectiva de la gobernanza

El enfoque de la gobernanza ha tendido a reforzar la interpretación que los Estados nacionales ya no tienen el monopolio sobre los temas globales sino que los comparten con otros actores creando un sistema relacional más complejo, menos rígido y jerárquico. Las modificaciones, en términos de actores, competencias, funciones, escalas y agendas que se abordan en los enfoques de gobernanza, ocupan hoy en día un lugar importante dentro de las reflexiones de la paradiplomacia. La gobernanza permite retratar un panorama en el que los Estados, y sus niveles de gobierno, aparecen como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores social, económico y cívico, entran en escena con más fuerza que antes (...) hay un cambio en los papeles y funciones correspondientes (Aguilar, 2006). La gobernanza ressignifica “la manera en que una sociedad construye y clasifica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997, p. 28).

El vocablo gobernanza deriva del griego antiguo y fue usado en el ámbito de la navegación como la acción de guiar las embarcaciones. Desde su ingreso a las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 2000), se lo ha utilizado de múltiples maneras, pero inicialmente “para diferenciar el

16 Es posible sostener que el mayor porcentaje de estos estudios forman parte de propuestas de isomorfismo mimético (Di Maggio y Powell, 1983) que surge de situaciones de incertidumbre en los restantes procesos de integración en curso cuando hay una baja comprensión de las tecnologías organizacionales, cuando los objetivos son ambiguos o se enfrentan desafíos cuya problemática es poco clara y compleja, es en este contexto que las instituciones tienden a moldearse siguiendo a otras instituciones o que las propuestas de reforma institucional de inspiran y diseñan miméticamente sobre otras consideradas exitosas.

proceso de gobernanza del de gobierno o de la gobernabilidad, es decir, en relación con aquellas acciones que requieren una legitimación institucional de tipo formal, organizaciones jerárquicas y en presencia del Estado” (Rose-nau, 2000, p. 15). Más específicamente, el concepto refiere a la interacción entre el Estado en sus múltiples niveles y la sociedad (local o transnacional) y sus múltiples formas de coordinación para hacer posible una acción pública. Tiende a conformarse, por lo tanto, un sistema de gobernanza multi-nivel donde la toma de decisiones consultivas o vinculantes involucran una multiplicidad de actores públicos y privados independientes e interdependientes, alojados en diferentes escalas territoriales, en un proceso continuo de negociación, deliberación e implementación de estrategias compartidas. Esto provoca modificaciones en las competencias exclusivas rígidas o una jerarquía inamovible de autoridad política, dado que se trata de “un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales” (Marks, 1993, pp. 404-405) tal como fue su definición por primera vez al evaluar un proyecto vinculado a la Unión Europea.

El enfoque de gobernanza facilitó una ampliación de los contenidos temáticos, de las escalas y los actores, incluidos los gobiernos subnacionales. Los que se inscriben dentro de la perspectiva de gobernanza multinivel entienden, por ejemplo, que la Unión Europea es el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles: supranacional, nacional y subnacional que no están necesariamente ordenados jerárquicamente como sucedía en las relaciones intergubernamentales más tradicionales. Tres supuestos podrían sintetizar la operatoria de la gobernanza europea: 1) la competencia en la toma de decisiones es compartida por los actores de los tres niveles; 2) los actores y lugares de la toma de decisiones no están ordenados jerárquicamente y 3) los procedimientos son por consenso (no necesariamente mayoritarios ni por unanimidad) y por ende requieren de un proceso de negociación continua y amplia (Kaiser, 2005). El estilo decisorio comunitario europeo habilita múltiples canales de acceso en las distintas fases del proceso: en la fase ascendente de formulación de políticas; en la fase descendente de implementación o manifestaciones por fuera de los marcos institucionales formales (Luna Pont, 2010). Numerosos estudios abordan la actuación de actores subestatales en este sistema y la

influencia de la existencia de políticas comunitarias sobre el desempeño de los mismos como uno de los factores que alienta y nutre la paradiplomacia.

La diferenciación funcional y territorial implícita en la gobernanza, favorece sistemas de decisión en los que la capacidad de los gobiernos para resolver problemas se desagrega en una colección de subsistemas limitados en tareas, competencias y recursos, y en los que los participantes relativamente independientes poseen diferentes pedazos de información, representan diferentes intereses y siguen cursos de acción separados y potencialmente contrapuestos (Aguilar, 2010; Oddone y Álvarez, 2018). Este sistema crea oportunidades y tensiones entre los diferentes actores intervinientes, propiciando una fragmentación de las decisiones e intereses, complejidad que ha contribuido al desarrollo de una serie de estudios que abordan, en particular, el desempeño de los actores no centrales y el papel de la paradiplomacia.

La relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental hacia otros niveles, en una dimensión vertical y otra horizontal, ha fortalecido la internacionalización de los gobiernos subnacionales y el desarrollo de la paradiplomacia. En ambos niveles, los gobiernos no centrales cuentan con un papel fundamental, dada su cercanía con la ciudadanía. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores) o de destino (ofertas de estructuras superiores) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituye en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas. Especialmente en la dimensión vertical, se ha identificado la creación y el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subestatales para la actividad paradiplomática. En cuanto en el nivel horizontal, se ha detectado un mayor diálogo público-privado y privado-privado, lo que ha permitido –en algunos casos– que el empresariado local acompañe la internacionalización del Gobierno no central.

En términos del desarrollo de capacidades, en aquellos casos en los que los gobiernos subnacionales han contado con recursos humanos y de conocimiento apto y propicio para una buena gestión pública y actividad paradiplomática, el isomorfismo o imitación originaria ha ido evolucionando.

nando paulatinamente hacia arreglos institucionales estables, permanentes y con mayores facultades. En los casos donde los recursos referidos no han estado disponibles, o se han usado sobre bases temporales limitadas (una generación o líder político específico), el resultado ha sido la aparición de fenómenos de *decoupling*, es decir, situaciones en las que las organizaciones muestran dos tipos de comportamiento y desempeño; uno que pretende ajustarse a los objetivos y características de la innovación o imitación adoptada, y otro que mantiene vigentes los criterios y valores de la etapa previa (Ramíó y Salvador, 2005; Sosa López, 2014).

Desde el punto de vista de la paradiplomacia, el enfoque de la gobernanza abre el campo de reflexión a múltiples interrogantes; por ejemplo, la pregunta acerca del papel de los gobiernos no centrales en la gobernanza global y la forma en la que la paradiplomacia se constituye en instrumento para tal proyección (proceso que comúnmente se ha denominado “por una silla local en las decisiones globales”); o acerca del desempeño de estos actores en el plano internacional en relación a temas globales con impacto local como el cambio climático (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2014) así como las formas de articulación con otras instituciones en el plano multilateral (como la constitución de los Grupos de Trabajo Global Taskforce para garantizar la perspectiva local dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030), entre tantos otros temas.

En síntesis, la paradiplomacia constituye una estrategia política clave para la generación de esquemas de gobernanza que permitan la reducción de sus asimetrías; a la vez que favorece mayores condiciones para la creación de redes de políticas públicas que:

Permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales (Morata, 2011, p. 37).

Conclusiones

A pesar de toda nuestra sofisticación metodológica, probablemente no comprendemos la política internacional contemporánea como debiéramos; debido a que el desarrollo teórico de nuestra disciplina va actualmente por detrás de la cambiante realidad de la práctica diaria de los asuntos internacionales (Puchala y Fagan, 1974, p. 247).

En este sentido, la paradiplomacia continúa transitando por un proceso de aceptación conceptual y práctica (Zeraoui, 2013).

Como se ha visto a lo largo de este artículo, la actividad paradiplomática reconoce rasgos característicos –no necesariamente generalizables a todas las experiencias– que permiten encuadrar y diferenciarla como un tipo específico actividad política (Luna Pont, 2010). Al mismo tiempo, se trata de un ejemplo de gestión pública local que se encamina sobre la esfera internacional y que puede apoyar de manera transversal a diferentes componentes de la agenda temática local, nacional e internacional. Es importante considerar que:

No debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia como el declive de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de prácticas de interrelación transnacionales que se superponen parcialmente a aquélla y complejizan el escenario político mundial. Asimismo, estas prácticas no constituyen una (re)producción mimética de los procesos tradicionales de la política exterior, sino que los estilos y estrategias de actuación están marcados por objetivos y motivaciones mucho más concretas y delimitadas (Ferrero, 2006, p. 7).

De acuerdo con Keohane y Nye (1988) la “interdependencia, en la política mundial, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores en diferentes países” (p. 8), por lo que al decir de Rosecrance “uno de los hechos más sorprendentes de la evolución histórica durante los últimos doscientos años ha sido la persistente y anacrónica influencia del sistema territorialista westfaliano (...) a pesar de que el Estado (...) ha dejado de retener la soberanía en un sentido práctico” (1986, p.

213). Algunos autores, incluso, han hablado de la superación del modelo westfaliano (Berezin, 2003) y otros se han animado a identificar el escenario internacional como *postwestfaliano* (Vigevani y Wanderley, 2004). Como resultado de estos cambios:

Lo sustancialmente llamativo en el fenómeno contemporáneo de la paradiplomacia es, justamente, esa aparente pérdida de la exclusividad estatal en el juego tradicional de la diplomacia que hoy en día ‘se abre’ para dar paso a la acción de agentes supra y subnacionales en la formulación e implementación de sus propios diseños de política exterior y que, incluso, los propios actores estatales parecen tener que aceptar, aunque quizás con más resignación que beneplácito (Sarquís, 2013, p. 59).

Estas modificaciones sustantivas que se observan hoy en día en cuanto al papel de nuevos actores internacionales, la coordinación con los actores internacionales más tradicionales de la política exterior, los contenidos de la agenda global y la gobernanza multinivel y multiactoral que necesita el sistema internacional actual hacen que la paradiplomacia sea un área de estudio fundamental para viejos y nuevos internacionalistas. Un área de reflexión clave que permita el diseño de políticas públicas locales, nacionales e internacionales que estén alineadas y con las menores fisuras posibles para aportar a la construcción de un desarrollo global inclusivo. Tarea fundamental de este grupo de investigadores será el alineamiento entre acciones de paradiplomacia y política exterior para que los responsables principales en cada campo (gobiernos no centrales y gobiernos centrales) puedan colaborar con los objetivos del otro de forma eficiente.

En este sentido, y con especial atención para América Latina, es sustantivo recordar que:

Si una comunidad epistémica adquiere poder en únicamente un país o un cuerpo internacional, entonces su influencia internacional es meramente la función de la influencia de ese país o cuerpo sobre otros. Por el contrario, si la comunidad es capaz de influir simultáneamente sobre varios gobiernos a través de miembros transnacionales, entonces puede contribuir de forma más directa a la convergencia informal de las preferencias en las políticas (Adler y Haas, 2009, p. 158).

“Debido a su reconocimiento y a su capacidad para influir en los tomadores de decisiones, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor, e impulsor y conductor de propuestas” (Caballero, 2009, p. 13). Desde esta óptica, la consolidación de una comunidad epistémica que estudia la paradiplomacia se logrará cuando el grupo de expertos que la conforme por su reconocido prestigio científico-académico incida y motive la toma de decisiones en el ámbito político.

La paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la política exterior de cada Estado, la naturaleza de cada una de sus fronteras o el proceso de integración regional del cual participe. Aún hoy en día, los gobiernos nacionales pueden facilitar o frenar las experiencias de paradiplomacia. La política exterior permanece como un tema de competencia nacional, la que puede representar (parcial o totalmente) o limitar los intereses subnacionales; así como incentivar o bloquear la proyección internacional de sus gobiernos subnacionales. A su vez, la paradiplomacia es un elemento importante para la integración regional y como modalidad de desarrollo territorial favorecida a partir del proceso de descentralización y de una combinación entre políticas de gobernanza vertical y horizontal, que se extienden desde lo local a escalas superiores (intermedias, nacionales/plurinacionales, regionales y globales).

“Los epistemes son disposiciones sociales que ordenan el entendimiento y el discurso colectivo” (Adler y Bernstein, 2005, p. 296) por lo que obras y trabajos como la Serie Territorios en Debate pueden contribuir a la aceptación conceptual y práctica; así como el espacio institucional configurado por el CONGOPE puede ofrecer una oportunidad para los tomadores de decisión sobre temas vinculados a la paradiplomacia en el Ecuador. Basta resaltar que “a medida que las comunidades epistémicas se consolidan y expanden su influencia política y burocrática a nivel internacional, pueden incorporarse ideas adicionales al núcleo de las creencias de la comunidad” (Adler y Haas, 2009, p. 153) por lo que será fundamental buscar en el camino otros socios, especialmente latinoamericanos, que puedan proyectar conjuntamente un corazón de intereses compartidos como centro de la acción paradiplomática.

Probablemente, el mayor desafío radique en la socialización de los beneficios una vez que el fenómeno de la paradiplomacia sea completamente

aceptado por la institucionalidad pública a todos los niveles. No basta con que las autoridades nacionales acepten la paradiplomacia como forma de expresión de lo local, es necesario que la población la legitime como una herramienta útil que representa sus intereses y contribuye a su bienestar.

Bibliografía

- Adler, E. y Haas, P. (2009). Conclusión: las Comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, 12, 145-169. Versión original publicada en 1992.
- Adler, E. y Bernstein, S. (2005). Knowledge in power: the epistemic construction of global governance. En Michael Barnett (Ed.), *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- _____. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M. (2001). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Alger, Ch. (2014). *The UN System and Cities in Global Governance*. New York: Springer.
- _____. (1977). The impact of Cities on International System. *Eukistics*, 44(264), 243-253.
- Álvarez, M., Luna Pont, M. y Oddone, N. (Coord.) (2018). *América Latina global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires: UNTREF (en imprenta).
- Aranda, G. y Salinas, S. (2017). Paradiplomacia aymara: Empoderamiento en la frontera. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 90-106.
- Arregui, J. (2011). *Cuarto Mundo: la acción exterior de los pueblos indígenas como instrumento de cambio y reconocimiento internacional 1992-2007*. Tesis doctoral. Málaga: Grupo Eumed.net de la Universidad de Málaga.
- Berezin, M. (2003). Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe. En Mabel Berezin y Martin Schain (Ed.), *Europe*

- without Borders. Remapping territory, citizenship and identity in a Transnational Age*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Bernal Meza, R. (2016). Paradiplomacia, autonomías y relaciones exteriores: nuevas perspectivas a partir del caso boliviano. En Sergio González, Noé Cornago y Cristián Ovando (Ed.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudios de casos*. Santiago de Chile: Universidad Arturo Prat y RIL editors.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S. (1983). Domestic politics and European community policy-making. *Journal of Common Market Studies*, 21, 349-364.
- Caballero, S. (2009). Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(8), 11-26.
- Caporaso, J. (1996). "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern"; *Journal of Common Market Studies*, 34(1), 29-52.
- Castells, M. (1998). ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la Información. *Seminario Sociedad y Reforma del Estado*. São Paulo: Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado.
- Castro, J. y Ugalde, A. (2004). *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*. Oñati, IVAP.
- Cornago, N. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En Francisco Aldecoa y Michael Keating (Ed.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- _____. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: Aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En Luis Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Cuervo, L. (2003). *Ciudad y complejidad: los rumbos*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

- Di Maggio, P. y Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Duchacek, Ivo (1970). *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- _____. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- _____. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London: Westview Press.
- _____. (1988). Multicommunal and Bicomunal Politics and their International Relations. En Ivo Duchacek, Daniel Latouche y Garth Stevenson (Ed.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- _____. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En Hans Michelmann y Panayotis Soldatos (Ed.), *Federalism in International Relations. The role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Duchacek, I., Latouche, D. y Stevenson, G. (1988). *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Evans, P., Jacobson, H. y Putnam R. (Ed.) (1993). *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.
- Farah, P., Granato, L. y Oddone, N. (2010). *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ferguson, Y. y Mansbach, R. (1996). Political Space and westphalian status in a world of politics: beyond inside/outside. *Global Governance*, 2, 261-287.
- Ferrero, M. (2006). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11, 1-22.
- Gallardo, A. (2007). Paradiplomacia: La dimensión subnacional de las relaciones internacionales. *Diplomacia*, 110, 40-57.

- García Segura, C. (1992). *La presència de les entitats polítiques subestatsals a les Relacions Internacionals*. Barcelona: UAB.
- _____. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociologia*, 41, 13-31.
- Gourevitch, P. (1996). La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En Olga Gil y Luis Sanz (Comp.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Madrid: Zona Abierta.
- Granato, L. y Oddone, N. (2008). *Mercociudades: Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: Alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, 24(3), 307-333.
- _____. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista Eure*, 89(XXIX), 25-41.
- Kaiser, K. (1969). Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationalen Politik. En Ernest Otto Czempel (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- _____. (2005). Sub-state governments in International arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America. En Guy Lachapelle y Stéphane Paquin (Ed.), *Mastering Globalization. New sub-states' governance and strategies*. New York: Routledge.
- Keating, M. (2001). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En Francisco Aldecoa y Michael Keating (Ed.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Kehoane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL. Versión original publicada en 1977.
- Krasner, S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Le Gales, P. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-506.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7, 91-114.
- Lucarelli, Sonia y Attinà, F. (2003). *La Polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*. Trieste: Asterios.

- Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales. En Miguel Martín y Nahuel Oddone (Comp.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: UIM, AECID, SEGIB, INAP y OIDLES.
- MacCormick, N. (1993). Beyond the Sovereign State. *The Modern Law Review*, 56, 1-18.
- Maira, L. (2006). Las relaciones entre Argentina y Chile: un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y la paradiplomacia. En Sergio Rodríguez Gelfenstein (Coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México: Cámara de Diputados, Gobierno del Estado de Chiapas y Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (Ed.) (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Mansbach, R., Ferguson, Y. y Lampert, D. (1976). *The web of world politics. Non state actors in the global system*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Marks, G. (1993). Structural policy and Multi-level governance in the EC. En Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (Ed.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner.
- Martín, M. y Oddone, N. (Comps.) (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: UIM, AECID, SEGIB, INAP y OIDLES.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (Ed.) (1990). *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Morata, F. (2011). Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia. En Stelios Stavridis, Celso Cancela, Carolina Ponce y Georgina Guardatti (Coord.), *Gobernanza multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza: UZ.
- Oddone, N. (2008). *La Red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia: UPV.

- _____. (2016). *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el Mercosur (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Bilbao: UPV/EHU.
- _____. (2017). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales*, 89(2) 47-81.
- _____. (2018). Paradiplomacia transfronteriza: la constitución de una comunidad epistémica latinoamericana. En Kenya Ramírez Meda y Adela Reyes Figueroa (Coord.), *Gobernanza, sociedad civil y frontera*. Mexicali: UABC.
- Oddone, N. y Álvarez, M. (2018). El lugar del territorio en los estudios paradiplomáticos. En Daniel Villarruel y Ray Lara (Ed.), *Actores e intereses para la inserción internacional del estado de Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (en imprenta).
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (Ed.) (2014). *Municipios y cambio climático. Hacia la construcción de una agenda ambiental*. Granada: UIM, AECID y SEGIB.
- Ohmae, Kenichi (1997). *El fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Padilla-Cobos, E. (2008). ¿Existen ciudades globales en América Latina? *Ciudades*, 77, 2-8.
- Passini, M. y Pasquariello, K. (2003). As teorias de integraçao regional e os Estados Subnacionais. *Revista Impulso*, 31, 47-70.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Peter Lang.
- Puchala, D. y Fagan, S. (1974). International Politics in the 1970: The Search for a Perspective. *International Organization*, 28, 247-266.
- Putnam, R. (1998). Diplomacy and domestic level: The logic of two levels game. *International Organization*, 42, 427-460.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Robertson, R. y White, K. (2004). La glocalizzazione rivisitata ed elaborata. En Franciscu Sedda (Coord.), *Glocal: Sul presente a venire*. Roma: Luca Sossella Editore.

- Romero, M. (2004). Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La Cooperación descentralizada y el programa URBAL de la Comisión Europea. *Territorios*, 10(11), 229-242.
- Rosecrance, R. (1986). *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rosenau, J. y Czempiel, E. O. (Ed.) (2000). *Governança Sem Governo-Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UNB.
- Rosenau, J. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. En James Rosenau y Ernest Czempiel (Ed.), *Governança Sem Governo-Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UNB.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: Una relación complementaria. En Luis Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sarquis, D. (2013). Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia. En Zidane Zeraoui (Coord.), *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Puebla: ITESM y Montiel & Soriano Editores.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Soldatos, Ponyatos (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Ed.), *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Sosa López, J. (2014). Las capacidades de gestión municipal y el cambio climático: ¿un problema de escala. En Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez (Coord.), *Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada: UIM, AECID y SEGIB.
- Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, 6(1), 19-37.
- Torres, G. (2013). Diplomacia indígena: transitando del problema a la solución. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, 197-232.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48, 155-175.

- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas. En Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (Comp.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: GEL.
- Velázquez, R. (2005). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México: Plaza y Valdés.
- Vigevani, T. y Wanderley, L. (Org.) (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: UNESP.
- Waltz, K. (1954). *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: GEL.
- Zeraoui, Z. (Coord.) (2013). *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Puebla: ITESM y Montiel & Soriano Editores.
- _____. (2016). Introducción: para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En Eduardo Iglesias (Dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: PNUD y CARI.

La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo

Carles Llorens¹
Javier Sánchez Cano²

Resumen

El artículo realiza un recorrido general por la actividad exterior de los gobiernos regionales, o intermedios, desde sus inicios y su expansión en los años ochenta del siglo pasado, hasta la actualidad marcada por la participación regional en las agendas globales de NNUU. A partir del análisis de casos concretos, y con un énfasis en la Unión Europea, como espacio que permite mayores aprendizajes y conclusiones, el texto examina la dimensión externa del regionalismo, el diálogo de la paradiplomacia con la acción exterior del Estado, y la forma en que los gobiernos intermedios, de forma individual o articuladas en red, persiguen sus objetivos en el sistema internacional y en los esquemas de la integración regional.

Palabras clave: Paradiplomacia, regionalismo, identidad, descentralización, autogobierno, transfronterizo, Euroregión, gobernanza multinivel, cooperación territorial, redes de regiones, Desarrollo Económico Local (DEL).

1 Secretario General de la Organización de Regiones Unidas – Foro Mundial de Regiones (ORU-Fogar). cllorens@regionsunies-fogar.org

2 Doctor en Ciencia Política, Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya. jsanchez.cano@gencat.cat

Surgimiento y consolidación de la acción internacional de los gobiernos regionales

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, diferentes gobiernos no centrales han empezado a desarrollar actuaciones en el exterior de las fronteras de sus propios Estados. No se trata de un fenómeno nuevo. Hace siglos, antes de que el Estado-Nación se extendiese como forma predominante de organización política, las ciudades desplegaban en Europa una amplia actividad diplomática y comercial. Frente a ella, los Estados van a reclamar para sí la competencia exclusiva en el ámbito exterior, incluida la definición del interés nacional. La hegemonía de los Estados y la consolidación y mundialización de su sistema se hallan estrechamente vinculada a ese control, que incluye la movilización para hacer la guerra y la defensa de las fronteras (Tilly, 1990). Esa hegemonía no llega a eliminar totalmente la proyección exterior de ciudades y de regiones, que se mantiene como un fenómeno vivo, aunque ciertamente marginal hasta mediados del siglo pasado. Entre los años sesenta y ochenta, múltiples manifestaciones del fenómeno paradiplomático atraen la atención de analistas y de prácticos, y disponemos hoy de un corpus considerable de trabajos que intentan arrojar algo de luz sobre una forma de acción exterior interesante y novedosa, aunque también discontinua y fragmentaria, difícil de aprehender con los enfoques convencionales.

La acción exterior de gobiernos no centrales, o paradiplomacia, se despliega a través de múltiples modalidades e instrumentos, y ha sido objeto de análisis extensos que la describen y organizan a partir de diversos criterios. Entre éstos, el que formula Michael Keating (1999) sobre las motivaciones de la acción exterior regional, que se ha consolidado como un esquema claro e intuitivo, útil si no para explicar, sí para presentar las diversas manifestaciones del fenómeno. Eso es lo que hacemos, de forma sucinta y para el nivel regional, que es el que interesa a este artículo.

En este mundo global, las regiones, casi como una pulsión, se ven impulsadas a buscar inversiones, nuevos mercados, ni que sea en un tema tan claro como la promoción turística. No es raro, así, que veamos que, más que los gobiernos centrales, son las regiones quienes compiten en una auténtica guerra de subastas para conseguir determinadas inversiones ex-

tranjeras, sean estas la instalación de un parque de Disney, una feria sobre tecnología o una fábrica de automóviles.

En segundo lugar, hay razones políticas que impulsan a los gobiernos intermedios, buscando reconocimiento exterior a su singularidad. Un caso clásico puede ser el de Cataluña que, llevado al máximo grado, ha buscado apoyo internacional para conseguir la independencia, pero podrían apuntarse otros casos que no han tenido esta deriva, como los del País Vasco o Flandes. Apunta Keating que, en estos casos, existe “un sentimiento de identidad nacional diferenciada y un proyecto de construcción nacional”, con lo cual su proyección exterior “resulta cualitativamente distinta de aquellos casos en los que viene motivada tan sólo por motivos funcionales”. Con frecuencia estos son territorios que, moviéndose en el ámbito regional, y siendo técnicamente gobiernos intermedios, se consideran “naciones sin Estado.”

Keating apunta la reticencia con la que, con mucha frecuencia, los Estados centrales ven a la paradiplomacia en esta vertiente más política. “Los Estados –afirma– no ven con buenos ojos la intrusión de los actores subestatales en un área considerada tradicionalmente como de su dominio exclusivo”. Estas razones políticas hacen que, a menudo, esta actividad exterior se vea como una diplomacia paralela a la del Estado central y, en consecuencia, que la paradiplomacia sea percibida como una competencia desleal y conflictiva con la diplomacia central. Pueden existir, evidentemente, conflictos nacionales donde esto pueda ser así. La presencia exterior de las regiones y, en consecuencia, la paradiplomacia, sin embargo, puede verse también en un contexto multinivel en el que interactúan diferentes actores, dependiendo de las temáticas y de las competencias, pero que pueden funcionar armónicamente. En este esquema, muy bien definido por Brian Hocking y Michael Smith, el Estado central no es un guardián censor de las posibilidades de las regiones, sino un articulador que concerta, impulsa y coordina las actividades exteriores de sus gobiernos intermedios. En este último punto el mejor ejemplo lo encontraríamos en la República Popular China, donde un factor clave del desarrollo económico del país han sido sus provincias, lanzadas a conseguir oportunidades económicas en el exterior, perfectamente armonizadas con Pekín.

¿De qué se ocupan los gobiernos centrales y de qué los gobiernos no centrales en esta diplomacia y para-diplomacia multinivel concertada? La literatura sobre el tema señala que las competencias del Estado central debe ser la *high politics* (defensa, seguridad, relaciones con otros Estados), mientras que los gobiernos intermedios se ocuparían de la *low politics* (las cuestiones económicas, culturales...). La dificultad estriba, en cualquier caso, en precisar qué incluimos en cada una de las dos categorías.

Finalmente, la presencia en el exterior puede estar también determinada por factores culturales. Territorios con lenguas y culturas diferenciadas pueden buscarse y ser interlocutores con problemáticas parecidas, de cara a defender conjuntamente estas singularidades frente a Estados y organizaciones internacionales. Escocia, por ejemplo, necesita marcar su propio perfil cultural dentro del Reino Unido haciendo patente su singularidad cultural. Quebec, en Canadá, es el único territorio francófono en Norteamérica. Convertido en minoría, tiene tendencia natural a mirar a la madre patria, Francia, al otro lado del Atlántico. Su política internacional, marcando perfil en temáticas diversas, busca siempre la proximidad de Francia y de los territorios francófonos. Más allá de estos casos más clásicos, hoy vemos muchos territorios de América Latina y de África donde este motivo cultural apuntado por Keating impulsa a las regiones a traspasar fronteras, en búsqueda de alianzas que puedan, sin ir más lejos, encontrar amparo los hechos indígenas.

Cabe decir, en general, que el fenómeno de la presencia internacional de las regiones no es ya un fenómeno europeo, como con frecuencia se considera. No son ya los ejemplos de regiones que, por momentos se presentan como naciones sin Estado, no es ya el caso de regiones francesas, italianas, de comunidades autónomas españolas o de *Länder* alemanes. No se limita, tampoco, a los Estados-provincias de realidades federadas de siempre. Se trata de un fenómeno global, del que participan, como apuntaba Stéphane Paquin ya en 2004, “prefecturas japonesas, provincias chinas, provincias indonesias, Estados indios, provincias sudafricanas, Estados mexicanos, Estados brasileños, regiones chilenas, departamentos colombianos, provincias argentinas y un largo etcétera”.

Siendo la internacionalización de las regiones un proceso tan generalizado y amplio no podemos, en este artículo, forzosamente limitado en

espacio, pretender dar una visión completa del fenómeno. Si nos proponemos, en cualquier caso, abordar unos cuantos procesos que, entendemos, pueden ser significativos, a saber: Cataluña y Flandes en Europa, las provincias chinas en Asia y las provincias argentinas en América Latina.

Cataluña responde al caso de un territorio con una singularidad cultural muy marcada y una voluntad muy permanente de autogobierno. Así, con una larga trayectoria histórica, el Gobierno de Cataluña ha procurado tener una presencia exterior que no ha sido fácil, no en vano España venía de una tradición centralista muy marcada. Los catalanes, en cualquier caso, han aprovechado el desarrollo autonómico para desplegar esta actividad en el exterior.

El caso de Flandes, en Bélgica, tiene muchas similitudes con el caso catalán. Tiene la singularidad, sin embargo, de vivir muy de cerca el proceso de construcción europea, de manera que las regiones belgas consiguieron una participación de las instituciones europeas que merece ser subrayada.

El caso de las provincias chinas lo incluimos para mostrar una situación poco conocida y poco puesta en valor. Destacaremos, sin embargo, una nueva paradoja: el de un Estado central controlado con mano de hierro por un régimen de partido único, pero que permite a las provincias una amplísima autonomía, sobre todo económica. Finalmente hablaremos del caso de las provincias argentinas. Se trata de aportar la experiencia de otra geografía, pero, también la de un país con una trayectoria federal originaria, pero que sólo en las últimas décadas ha permitido el despliegue internacional de sus provincias. Si el caso de Cataluña y Flandes responden a un tipo de internalización de los que Keating hablaba que pueden ser vistos con reticencias por parte de los Estados centrales, los casos chino y argentino nos muestra un caso ejemplar, pese a sus diversos problemas y dificultades, de concertación multinivel.

Cataluña

En el caso de Cataluña, en un primer momento, el pro-europeísmo, tanto como la necesidad de buscar inversiones en el exterior, fueron el motivo de su internacionalización. En el temprano año de 1982, el Gobierno catalán impulsó ya el Patronat Català Pro Europa, con voluntad de preparar

tanto la administración como la empresa catalana para la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, que debía producirse en 1986. Eran años en que la crisis estaba teniendo efectos devastadores para la industria catalana más tradicional. Y es el momento en que, con un posicionamiento completamente innovador, el Gobierno autónomo y su presidente de aquel momento se convierten en agentes comerciales de Cataluña. El Gobierno catalán va al encuentro de la pujante industria japonesa, y le ofrece instalarse en Barcelona. Las inversiones, europeas, norteamericanas y japonesas, llegaron a Cataluña. En el año 1987 se creó el Consorci per la Promoció Comercial de Catalunya, hoy reconvertido en ACCIO, que llegó a disponer de 38 oficinas y llegó a actuar en cincuenta países levantando inversiones y abriendo mercados a las empresas catalanas.

En un momento posterior, el Gobierno catalán se convierte en una de las puntas de lanza del regionalismo europeo. La Generalitat de Catalunya participa de todas las redes regionales de Europa, desde ARFE a la CRPM o la Asamblea de Regiones de Europa. Jordi Pujol, presidente catalán, acaba convirtiéndose en presidente de esta última de 1992 a 1996, teniendo un papel muy notable en el impulso de vincular regionalismo y europeísmo, lo que debía conducir finalmente a la creación del Comité de las Regiones. En 1989 se había creado también el Institut Europeu de la Mediterranea, un *think tank* para trabajar con el Magreb que, con participación del Ministerio de Asuntos Exteriores español, fue motor de lo que después se conoció como Procés de Barcelona y la Unión para el Mediterráneo. Ya con el nuevo siglo, el Gobierno catalán ha abierto delegaciones políticas en una decena de países que han tenido una grave oposición de la opinión pública española y el boicot del Gobierno español.

A partir de 1980, en Bélgica se reconocieron las diferentes comunidades culturales del país como partes constituyentes, de manera que se requería su consentimiento para la firma de tratados internacionales, siempre que estos afectaran a sus competencias. Esto abrió un espacio inédito de participación regional en el ámbito exterior. Esta capacidad constitucional se vio ampliada cuando, a partir de 1988, gobiernos no centrales –como el de Flandes– pudieron firmar acuerdos internacionales en sus ámbitos de competencias.

Los gobiernos intermedios belgas, con Flandes a la cabeza, fueron también precursores con relación a su presencia en ámbitos de decisión europeo. No estamos hablando ya del Comité de las Regiones que, convertido en un espacio compartido con el mundo municipal europeo, es una instancia puramente consultiva de la Comisión Europea, sin ningún poder vinculante. Los gobiernos intermedios belgas consiguieron estar presentes en las conferencias intergubernamentales de la Comisión Europeas, representando a Bélgica. Algo que también consiguieron en el Consejo de la Unión Europea. Esta victoria política, rápidamente captada por los catalanes, se convirtió en reivindicación en su dinámica de negociación con el Gobierno español. Así, las comunidades autónomas españolas consiguieron estar presentes también en alguna comisión intergubernamental europea. Ésa era, sin embargo, una presencia rotativa: representando a España, pero con tutela central.

Las provincias chinas

Para explicar la irrupción de las provincias chinas será muy útil hacerlo a partir de un nombre: Zhu Rongji, el primer ministro de la República Popular China desde marzo de 1997 a 2003. Zhu era un reformista que, habiendo sido director del Banco Central, había vivido en propia piel las dificultades que podían ocasionar los viejos conservadores del partido. Convertido en primer ministro en el marco de los cambios impulsados por Deng Xiaoping, impulsó un paquete de reformas que, vistas en perspectiva, hoy, pueden considerarse ya una verdadera revolución de increíbles consecuencias.

Zhu atacó con contundencia la corrupción, endémica en todas las áreas y en toda la geografía, y que la apertura económica a la económica de mercado acababa alimentando. Disminuyó drásticamente la ineficiente administración pública, suprimiendo hasta doce ministerios y cuatro millones de funcionarios públicos. Y, finalmente, sustrajo la protección pública a todo el aparato de empresas paraestatales, impulsándolas a competir en el mercado libre y a buscar aliados en el ámbito internacional. Estas reformas, cono-

cidas como “Las tres consideraciones” de Zhu Rongji, tuvieron una gran trascendencia territorial. China continuaba funcionando con un inoperante centralismo, que bloqueaba los cambios políticos y ralentizaba el deseado y anhelado despegue económico. Las reformas de Zhu tuvieron, pues, un impacto en la estructura administrativa. Redujo a la mitad la burocracia de Pekín. Pero no sólo hizo esto. El primer ministro, buen conocedor de la económica, desarmó muchas empresas “nacionales” que eran verdaderos dinosaurios y acababan siendo gestionadas por los ministerios, y las dio a administrar a las provincias. Y les abrió lo que se llamó “la puerta de la jaula”. Aquellas empresas menores y más dinámicas podían acudir al exterior, para buscar inversores, capital, mercado y tecnología. Frente a los dinosaurios que cada año esperaban una inyección del Estado para cuadrar sus cuentas, ahora, eran empresas que podían buscar capital en los mercados bursátiles de Shangai o Hong Kong, o en el mercado internacional. Esto, más allá del impacto económico, tenía también trascendentes consecuencias políticas. Los gobernadores, antes fieles seguidores y guardianes de los principios del partido, ahora se convertían en los gerentes de su provincia y, tanto como gerentes, en los directores comerciales de sus provincias, en una incesante promoción económica de sus territorios en el extranjero. El objetivo era, pues, presentar la provincia como la más digna de recibir inversiones.

Las reformas de Zhu, de hecho, lo que hacían era generalizar en el territorio lo que, desde los años ochenta, se venía haciendo en las llamadas zonas económicas especiales. Allí el Gobierno chino permitió la apertura a las inversiones extranjeras. El éxito fue incontestable. Viendo el enriquecimiento que esta experiencia había supuesto para la provincia de Guangdong, al lado de Hong Kong, de hecho, era muy difícil parar la generalización. De esta manera, hoy, oficialmente, la República Popular continúa siendo un Estado comunista centralizado. En la praxis y en la cotidianidad, los gobernadores tienen un amplísimo margen de maniobra político y económico, con dos únicas limitaciones: que no pongan formalmente en duda unos dogmas que ya no rigen la vida china, pero que continúan estando ahí, y que no se vean envueltos en problemas de corrupción y no ostenten de riqueza. Y esto hasta el punto que algunos estudiosos, como Kenichi Ohmae hablan ya de los Estados Unidos de China.

Argentina

Si las provincias chinas son ya actores internacionales relevantes, lo son también las provincias argentinas. Argentina, como algunos otros países federales de América, de Estados Unidos y Canadá, a Brasil o México, parten con la ventaja –para lo que nos ocupa– de ser países originariamente federales. Ser federal nunca y en ninguno de estos países había facultado a los Estados o a las provincias a una presencia exterior. En el caso argentino, las provincias habían desarrollado ya una cierta actividad exterior desde los años ochenta, pero, podríamos poner el punto de partida de esta presencia exterior, que está permitiendo la firma de tratados y otras formas de presencia, en las reformas introducidas a este respecto en la Constitución de 1994.

¿Cómo se llega a esta reforma? La internacionalización de los gobiernos intermedios, también en el caso argentino, es una respuesta, como hemos visto, a la globalización y a un mundo muy conectado e interdependiente. En el país austral, sin embargo, hay un factor local que empujó esta tendencia. Como en tantos otros países de América Latina que sufrieron dictaduras, siempre marcadamente centralistas, en Argentina, la democracia conllevó descentralización. Son pulsiones descentralizadoras que, poco más o menos, han sufrido Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil... Unas veces, la demanda de descentralización ahí se queda. En otras, la descentralización que se convierte en ley y, en la mejor de las veces, en una descentralización efectiva. En el caso argentino, la llegada de la democracia supuso un gran debate nacional, que se saldó con unas conclusiones claramente descentralizadoras. Se quería recuperar un verdadero federalismo, dando más autonomía a las provincias. Y autonomía, también, en el plano internacional. Como explica muy bien Lucía Esposto en su artículo “La política exterior de los gobiernos no centrales: introducción al caso argentino”, durante el Gobierno de Raúl Alfonsín, el peronismo buscó reformular sus lineamientos de política internacional y llegó a la conclusión que las provincias debían participar en el manejo de la política exterior.

¿Qué planteaban los peronistas, que después se convirtió en política nacional? Pues existían preocupaciones muy diversas, como el posicionamiento en el comercio internacional, las relaciones con Brasil y Uruguay,

la integración fronteriza, la salida al Pacífico... y se empezó a ver que, las provincias, podían jugar un papel clave en todos estos temas. Cuando Carlos Menem, exgobernador, se convirtió en presidente, este planteamiento se convirtió en oficial y acabó siendo parte de la reforma constitucional de 1994. Así, la nueva Constitución permitió que las provincias puedan crear alianzas transfronterizas y puedan firmar convenios internacionales, siempre que no interfieran en la política exterior de la Nación. A partir de aquí, muchas provincias del país incluyeron ámbitos internacionales en sus respectivas constituciones. A nivel muy práctico debe decirse que la paradiplomacia de las provincias tiene un fuerte componente económico, de manera que deberíamos concluir que es una presencia exterior de las que Keating señala como motivadas por razones económicas, más allá de que con frecuencia el interés pueda estar en la cooperación técnica, tecnológica, financiera... En el caso argentino no hay provincias con hechos diferenciados como los que vemos en otras latitudes, ni territorios con ningún tipo de veleidad secesionista. A pesar de eso, con mucha frecuencia se habla de la necesidad de coordinar la política nacional con la de las provincias y esto hace que Lucía Esposto se pregunte: ¿En esto subyace el temor de pérdida de control de la política exterior por el Estado nacional?

El análisis de la paradiplomacia regional

Como se ha dicho, pese a la continuidad entre las prácticas recientes y las más antiguas, el activismo internacional de ciudades y regiones experimenta en las últimas décadas un crecimiento ciertamente importante: tanto en intensidad como en alcance geográfico, hasta el punto de que el fenómeno —que a finales de los años setenta del siglo pasado se limitaba a las ciudades, regiones y entidades federadas occidentales— se extiende hoy a todos los continentes. Es por tanto razonable afirmar que la implicación sub-estatal en los asuntos internacionales constituye una característica estructural del sistema político global (Cornago, 2000, p. 17). Pero no sólo la mundialización y diversificación del fenómeno motiva el interés, creciente, que éste recibe por parte de los analistas, de diversas disciplinas. Es sobre todo su

carácter novedoso, y su carácter de síntoma de los grandes cambios, de las transformaciones del sistema internacional contemporáneo, lo que explica la atención y el esfuerzo de estudio del fenómeno paradiplomático.

El análisis de la paradiplomacia ha prestado especial atención, desde el primer momento, a la relación de este fenómeno con la política exterior estatal, incluidas las dinámicas de cooperación y conflicto, y también la medida en que era aceptable que, en sistemas federales o con un alto nivel de autogobierno regional, los ejecutivos centrales no abriesen la acción exterior a la participación de los niveles políticos que ostentaban las competencias reales, en cada materia. Así, en la tradición de estudios sobre federalismo y relaciones internacionales, John Kincaid analizó el papel de los gobernadores en la política exterior de los Estados Unidos, descubriendo pautas sostenidas no sólo de actuación exterior —especialmente comercial— sino de desarrollo institucional y organizativo, y de formas de cooperación con el gobierno federal (Kincaid, 1984, p. 133).

Desde finales de los años ochenta, el enfoque de las “soberanías perforadas” (Duchacek *et al.*, 1988) se convertiría en la óptica con la que la mayoría de observadores contemplaban la acción exterior sub-estatal. Su análisis sostenía que la interdependencia hacía ya tiempo que venía erosionando el supuesto carácter estanco de las fronteras nacionales y de la acción exterior del Estado. Los gobiernos regionales serían “perforadores sub-nacionales”: agentes que no sólo influyen en el proceso de toma de decisiones del gobierno central en materia exterior, sino que pueden buscar formas de acción internacional directa, independientes de la diplomacia estatal, y que al hacerlo cuestionan la soberanía como único criterio de la capacidad de actuación diplomática.

En 1990, Panayotis Soldatos edita junto a Hans Michelmann el clásico *Federalism in international relations: the role of subnational units*. Aunque Soldatos proponía en él un “marco explicativo para el estudio de los Estados federales como actores de la política exterior”, su trabajo es recordado por dos elementos fundamentales. Primero, la introducción de la noción de “paradiplomacia” como la actividad exterior de actores sub-estatales, que puede dar apoyo, complementar, corregir, duplicar o confrontar a la diplomacia del propio Estado-nación. Segundo, y a partir de la posibilidad

de esa confrontación, de ese reto a la diplomacia estatal, abre la discusión de la “condición de actor” de los gobiernos no-centrales. Una discusión que enlazaba con los debates clásicos en Relaciones Internacionales (realismo-liberalismo, en sus diferentes variantes), siempre con el elemento recurrente del cuestionamiento del Estado como actor único, o principal, de las relaciones internacionales. Y es que tras la acción exterior de los gobiernos locales, y especialmente de los regionales, se entreveía también un reto al Estado que no era menor: para algunos analistas, claramente en el ámbito de la Unión Europea, parecía que sólo era cuestión de tiempo que las regiones articularan sus capacidades, sobrepasando a sus Estados para acceder directamente a las instituciones internacionales, y vaciando efectivamente de poder a los ejecutivos centrales hacia arriba y hacia abajo. Una hipótesis que se compadecía bien con el contexto fluido de la posguerra fría, y el entorno más abierto, mejor comunicado y menos jerárquico del sistema internacional contemporáneo; y que como sabemos y explicaremos a través de este trabajo, está muy lejos de haberse hecho realidad.

Con relación al debate sobre la “condición de actor” (*actorness*) de los gobiernos regionales, especialmente útil nos parece el análisis de Brian Hocking (1996, 1997, 1999). En primer lugar, este autor estableció que las regiones no encajan con facilidad en las taxonomías habituales de actores internacionales. Por una parte (especialmente los Estados federados) constituyen comunidades políticas genuinas, en el sentido de ser mucho más que una división administrativa del gobierno central, y disponen de atributos (capacidad normativa, territorio, sistema de partidos, identidad colectiva...) cercanos a los de los Estados soberanos. Sin embargo, pueden adoptar también estrategias internacionales con más libertad que éstos, actuando únicamente allí donde les interesa. Así, y a diferencia de los Estados, que deben ejercer la protección consular, representación diplomática, mantener representaciones bilaterales y multilaterales... las regiones pueden escoger en qué ámbitos quieren estar presentes, combinar acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental, y hacerlo de forma continua o discontinua. Siguiendo la conocida distinción de Rosenau (1990) entre actores “sovereignty-bound” y “sovereignty-free”, los gobiernos no centrales serían “actores híbridos”,

parcialmente vinculados por y parcialmente libres de los rasgos propios de la soberanía y de sus diversas implicaciones.

A juicio de este autor, existen diferentes factores que distorsionan la comprensión del fenómeno de la acción exterior subestatal. El primero, la tendencia a separar los diferentes tipos de actor en relaciones internacionales de forma rígida, y a analizar sus relaciones en términos de ganadores y perdedores. El segundo, el hecho de que el análisis de los procesos de internacionalización de los gobiernos no centrales ha venido aplicando supuestos, terminología e instrumentos poco adecuados, procedentes del análisis, las preocupaciones y el lenguaje de la política exterior estatal, enfatizando así una supuesta competencia con el Estado en lugar de situar esta realidad en un contexto más amplio. En tercer lugar, a resultas de los dos anteriores, una tendencia a pedir disculpas, un halo de inoportunidad, la sensación continua de falta de legitimidad en la actividad exterior de los gobiernos no centrales, que debe por el contrario ser entendida como lo que es: un instrumento conectado con las grandes transformaciones de la política mundial, que no tiene porqué entrar en competencia con la acción exterior del Gobierno central.

Una de las preguntas más habituales que ha planteado el análisis es la de las motivaciones: ¿a qué responde la paradiplomacia regional? Seguramente, la dimensión de la identidad es una de las que ha suscitado más debate. Las regiones saldrían al exterior para proyectar su identidad (“nacional” en algunos casos), establecer sus propias conexiones diplomáticas y desmarcarse de las del propio Estado. Se acuñó el término *protodiplomacia* para referirse a la actividad internacional de regiones dirigida a una futura separación de su territorio, y a preparar el terreno para la consecución de la independencia y de la condición de nuevo Estado (Paquin, 2004). En apariencia, la identidad era el vector más poderoso de la acción exterior subestatal, especialmente en el contexto de la posguerra fría, con la emergencia de viejas-nuevas naciones sin Estado y la reconfiguración del mapa europeo. Desde entonces, la identidad ha sido cada vez más discutida como factor fundamental de una acción paradiplomática, y el foco se ha puesto más bien en las cuestiones de gobernabilidad: se sale al exterior para estar en mejores condiciones de ejercer las propias responsabilidades

de gobierno local, o regional. Tanto es así que Michael Keating (2015) replantearía su esquema inicial, presentado en el capítulo anterior, con una nueva clasificación de las motivaciones de la acción exterior regional. En ésta se mantenían las motivaciones *políticas*, pero variaba el resto. Las motivaciones *funcionales* se referirán al ejercicio de las propias competencias, más allá de las fronteras nacionales (se subsume aquí la proyección de la identidad); las éticas incluyen la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza; y el intercambio y aprendizaje de políticas permite actualizar las propias estrategias, y entender cómo funcionan las instituciones internacionales.

Por nuestra parte, y sin ninguna intención de hacer nueva teoría, consideramos que para entender el fenómeno paradiplomático regional no sólo se debe prestar atención a los elementos que explican su diversidad –diferentes niveles de autogobierno, identidades culturales y nacionales más o menos fuertes, pautas de cooperación y conflicto con los ejecutivos centrales, o posiciones de las élites y partidos políticos territoriales–. Más allá de estas diferencias, el regionalismo se halla también tras la movilización política que lleva a las autoridades regionales a una relevancia y un activismo renovados, tanto en el interior como en el exterior de las fronteras nacionales.

Como es bien sabido, a partir de la Segunda Guerra Mundial, y tras un largo período donde modernidad, Estado nación y sistema de Estado unitario van a ir estrechamente de la mano, la regionalización empieza a formar parte de los discursos y de la práctica de los Estados. Esta tendencia se acrecienta en la década de 1980, momento en que se empieza a hablar de un “nuevo regionalismo”, que tiene su punto álgido en la década siguiente. Con John Agnew (2013, p. 130) entendemos este nuevo regionalismo como el conjunto de las perspectivas teóricas y políticas, desarrolladas desde la década de 1980, que analizan la *relevancia* de las regiones (en tanto que unidades subestatales o urbano-regionales, y como realidades económicas y políticas) a partir de la reestructuración económica de las economías nacionales como resultado de la globalización y la integración supranacional. Un nuevo regionalismo que entraña también, para autores como Michael Keating (1997), una crisis en el modelo de representación

territorial, ocasionada por cambios que afectan tres esferas, vinculadas pero diferentes, y que interesan a todo análisis que pretenda vincular las cuestiones político-institucionales y las económico-productivas. En síntesis, estas tres esferas son:

Primero, la bien conocida reestructuración funcional: la evolución en la relación espacial entre urbanización y producción (fordismo-postfordismo...), que conduce a una nueva puesta en valor del territorio en el marco de la globalización. Los Estados comprueban cómo, al tiempo que la lógica global escapa a su control político, la competitividad regional —y nacional— se van a basar en las cualidades específicas, de cada territorio, para situarse adecuadamente en el marco internacional. La región es de nuevo el ámbito adecuado para el “*planning and programming*”, la movilización de actores, etc. Segundo, reestructuración institucional. La dificultad de asegurar el bien público del desarrollo desde una perspectiva centralizada se traduce en descentralización: apoyo y empoderamiento a las autoridades regionales para la provisión de servicios sociales y la promoción económica. La orientación inicial de la descentralización es, sin embargo, claramente igualatoria: el gobierno central pretende mantener *a distancia* la igualdad de todos los ciudadanos del Estado en el acceso a ese bien público, trazando para ello planes precisos de gasto y de recaudación, donde las regiones podían no ser mucho más que un eslabón más en la ejecución de una política centralmente diseñada. Tercero, movilización regional: es decir, posicionamiento, demanda y reivindicación de las regiones, especialmente en Europa, pero también en otros sistemas de integración, y en la mayoría de Estados individuales. Una movilización regional impulsada no únicamente por la voluntad de autogobierno, o por factores identitarios, sino también por la preeminencia que el nuevo regionalismo otorgaba a los niveles de gobierno intermedios, en el panorama internacional del momento.

Debemos, no obstante, guardarnos de la idea —que hoy sabemos errónea— según la cual las regiones y el cambio institucional (regionalismo, descentralización) pueden ser reducidos a productos finales en una lógica funcionalista, donde las causas económicas (de diversos tipos: acumulación de capital, competencia entre empresas, implantación de economías de aglomeración, etc.) producen efectos políticos, entre los que se encuen-

tran las redefiniciones jurisdiccionales, la (supuesta) emergencia de nuevos acuerdos de gobernanza en la ciudad-región, y las políticas regionalistas (Agnew, 2013, p. 134). Las cosas no son tan sencillas: como nos recuerdan Allen y Cochrane, “el lenguaje de la política territorial no es solo obstinado, sino que no puede ser simplemente desechado por alguna varita mágica conceptual, porque es en sí mismo una poderosa construcción política” (2007, p. 1163). La “invención de las regiones” (Keating, 1997), en su sentido habitual, es un ejercicio de arriba hacia abajo, que parte de una mirada elevada sobre el territorio, más que una construcción de la diversidad geográfica y humana que lo constituye.

El trabajo transfronterizo y las euro-regiones

Los proyectos transfronterizos nacen y crecen en Europa a la par que se va consolidado la Unión Europea. Son parte del proceso y, en muchos sentidos, son también un laboratorio de construcción europea. Cabe señalar —de todas formas— que, fuera de la dinámica comunitaria, en un momento inicial, y en paralelo, las regiones escandinavas despliegan y experimentan con organizaciones transfronterizas que tendrán un largo recorrido.

Centro de la dinámica comunitaria, el primer ensayo transfronterizo es Euroregión, un proyecto germano-neerlandés de cooperación territorial de 1958, todavía en el espíritu del Benelux. Desde este ensayo y hasta 1980, la política transfronteriza europea fue, básicamente, intergubernamental y se limitaba a trabajar temas de infraestructuras comunes y una cierta planificación territorial. Todavía era, sin embargo, una cooperación sin la intervención de las regiones. A partir de 1980, la cooperación transfronteriza tiene ya como actores principales a unas regiones más empoderadas. En este punto, el rol de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) será clave y su documento “Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas” resulta, en este sentido, muy fundamental para explicar cómo las regiones se sitúan en el centro de las políticas de desarrollo comunitarias.

El verdadero impulso de las políticas transfronterizas llega a partir de que la Unión Europea convierte a las regiones en piezas claves de desa-

rollo, con el uso de fondos estructurales. En lo que respecta a la política transfronteriza, los Fondos Interreg, creados en 1990, serán de la mayor importancia, como lo serán también los fondos que apoyarán las políticas transfronterizas de regiones de la Unión Europea, con regiones de fuera de la Unión y de la Europa Oriental. Esta política de la Unión Europea explica fácilmente que en los años noventa el número de organizaciones transfronterizas casi se doblara. Muy frecuentemente las nuevas estructuras, fueran comunidades de trabajo, euroregiones o agrupaciones europeas de cooperación territorial, acabaron siendo, sin embargo, de baja intensidad.

Apuntábamos que, en el momento inicial, las regiones escandinavas de diferentes países ya habían impulsado organizaciones transfronterizas. Y es que, mientras dentro de la Europa comunitaria se daban los primeros pasos, en los años sesenta suecos, noruegos y finlandeses ya impulsaban Oresund (1964), Arko (1967) y North Calotte (1967). Oresund es una organización de la que participan la región sueca de Skania y las danesas Zealand y Copenhagen capital. En el estrecho entre Suecia y Dinamarca, unido por el puente del mismo nombre desde el año 2000, Oresund conecta la potencia de Copenhague con la ciudad sueca de Malmö. Con diferentes fórmulas organizativas, desde 1993, es gobernado por el Oresund Committee. Su existencia ha permitido un muy valorado intercambio en el ámbito académico y universitario, al mismo tiempo que compartir proyectos médicos y tecnológicos. Con los países ya integrados dentro de la Unión Europea, Oresund ha aprovechado de manera muy positiva los programas Interreg II. En 1967, Arko siguió los pasos de Oresund y puso a trabajar regiones de Suecia y Noruega.

Los procesos de adhesión de diversos países a la Comunidad Económica Europea primero y la Unión Europea después han propiciado siempre la creación de organizaciones transfronterizas de regiones. Avanzándose a la adhesión de España de 1986, antes en 1983, la Comunitat de Treball del Pirineus puso ya a trabajar las regiones francesas y españolas a un lado y otro de la frontera, con la participación de la no comunitaria Andorra. Esta iniciativa seguía el ejemplo de la Comunità di Lavoro Regioni Alpini que vertebraba regiones de zona comunitaria de Alemania e Italia, con extracomunitarias de Suiza y –en aquel momento también– de Austria.

Tras un lustro de la incorporación europea de España y Portugal, el 1991 y el 1992 fueron años en los que se articularon organizaciones como la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, la Euroregión *Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*-Cataluña y también la Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo.

La caída del Muro de Berlín en 1989 propició la creación de organizaciones regionales que hacía poco habían estado a un lado y otro del Telón de Acero, lo que propició una labor paradiplomática de primer nivel. La primera organización de este tipo que merece ser citada es la Comunidad de Trabajo de los Estados del Danubio, que contó –a partir de 1990– con la participación de las regiones occidentales de Alemania y Austria y las de la República Checa, Hungría, Rumania, Croacia, Serbia, Eslovaquia y Rumania. Merece también especial mención que en 1992 se creó la Euroregión Pro-Europa Viadina, con regiones de Alemania y Polonia. En 1993 vemos nacer Euroregión de los Cárpatos, una organización en la que, por primera vez, se vertebran regiones de diferentes países de la Europa del Este (Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania), sin la participación de regiones occidentales.

Toda esta experiencia europea, ya entrado el siglo XXI, se ha volcado en apoyar experiencias transfronterizas, especialmente, en América Latina. Antes, algunas organizaciones, habían organizado ya algunos estudios en Sudamérica y Centroamérica. Con el siglo empezó, sin embargo, un trabajo más sistemático en el que tuvo un protagonismo destacado ARFE y que contó con el apoyo de la Comisión Europea. Un espacio de trabajo preferente en este sentido ha sido la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, donde se han activado procesos de cooperación y donde ya hay algunos proyectos muy exitosos. Los estados brasileños, las provincias argentinas, con todo su poder político han apoyado el proceso, pero los gobernadores de Paraguay han tenido también una posición de vanguardia. Igualmente, los intendentes (gobernadores) uruguayos de frontera con Brasil han sido convencidos adalides de esta causa. Otro punto de trabajo de ARFE ha sido el trifinio conformado por las fronteras de Guatemala, Salvador y Honduras, donde encontraron un espacio virgen a la cooperación transfronteriza.

El lugar más difícil donde operar ha sido, sin embargo, la Zona de Integración Fronteriza Colombia-Ecuador, un territorio marcado por el final del conflicto armado colombiano. A pesar de la colaboración de las dos repúblicas y los proyectos binacionales exitosos, los proyectos más directamente territoriales apoyados por ARFE topaban con la desconfianza entre comunidades vecinas, diversidades culturales marcadas, los diferentes grados de desarrollo, pero sobre todo con el tráfico ilegal que ha restado en el territorio tras el conflicto armado. Todo esto no ha impedido que, en los últimos años, la cooperación transfronteriza ha experimentado un avance muy significativo. Así, las provincias ecuatorianas de Carchi o Esmeraldas o los Departamentos colombianos de Nariño o Putumayo han desarrollado diferentes proyectos de reforzamiento institucional, económico y social, en una dinámica de colaboración a lado y lado de la frontera, apoyados bien por la Unión Europea, bien por regiones europeas como Cataluña o Extremadura.

Ya en América surge la pregunta de qué evolución han tenido las estructuras transfronterizas en una de las fronteras más sensible del mundo: la de Estados Unidos y México. Se trata de una frontera con una asimetría económica enorme. Cuando las relaciones de los dos estados federados, con frecuencia, no es buena ¿qué rol juegan los gobiernos intermedios? El rol de la paradiplomacia podría ser enorme... No olvidemos que, a pesar de las asimetrías, en ambos lados de la frontera existen gobiernos intermedios potentes. Desde 1980, y anualmente, se celebra la Conferencia de Gobernadores Fronterizos Estados Unidos-México. Es una conferencia de la que participan, por un lado: California, Arizona, Nuevo México y Texas, y por el otro: Nuevo León, Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila. Celebrada un año en cada país, cuentan con la presencia de los respectivos presidentes federales. En las conferencias se habla de agricultura, de medio ambiente, de educación, de salud, últimamente mucho de agua y de energía, pero sobre todo de inmigración, de seguridad y de cómo combatir el narcotráfico. Con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Conferencia adquirió una notable fuerza, lo cual ha contribuido a calmar –por momentos– la extrema tensión que se vive en esta frontera. La Conferencia de Gobernadores, sin

embargo, nunca se ha dotado de un órgano común de gestión, un déficit que suele atribuirse a la falta de autonomía de los estados mexicanos, siempre muy condicionados –además– por dinámicas políticas muy partidistas. Así la cosa, la Conferencia actúa como un proceso formal de comunicación que, básicamente, tiene como función instar a políticas a nivel federal.

Cabe señalar asimismo la existencia de la cooperación entre regiones no contiguas de diferentes estados nacionales. Se trata de regiones que, no unidas por la geografía, se unen con unas finalidades muy concretas. El ejemplo más renombrado de este tipo de cooperación es el de los Cuatro Motores de Europa, una alianza de las regiones económicamente más avanzadas en sus respectivos estados nacionales. Sus miembros iniciales fueron Lombardía, Rhône-Alpes, Baden-Württemberg y Cataluña. En los últimos años, sin embargo, efectuaron alianzas con otras regiones algunas de ellas, como Ontario, extra-europeas. Esta cooperación entre regiones no fronterizas resulta, quizá, menos obvia que las que comparten geografía. Están movidas, sin embargo, por un interés político muy marcado.

El calado paradiplomático de todas estas estructuras, transfronterizas o no contiguas, llámense comunidades de trabajo, euroregiones o agrupaciones de cooperación territorial, se desarrollan en Europa y en América. Y esto desde que, a finales de los cincuenta del siglo XX, empezaron a poner a trabajar en común, a los que habían estado en bandos contrarios durante la II Guerra Mundial. Aquellas euroregiones, en unas ocasiones, cosieron graves heridas. En otras, volvieron a reagrupar regiones culturales, con fuertes vínculos y con ganas de reunirse, pero separadas por los bordes de una frontera artificial. En otras ocasiones, establecieron vínculo con realidades territoriales que, como Suiza o Andorra, quedaban fuera de la dinámica de construcción europea. En el mejor de los casos, las heridas a curar ya no eran las de la lejana II Guerra Mundial, sino las del Telón de Acero, con asimetrías sociales y económicas muy complicadas que ayudaron a atenuar. Hoy, la cooperación transfronteriza más allá de continuar trabajando en todos aquellos enclaves, encuentra desafíos vivos en fronteras como las de Colombia-Ecuador o Estados Unidos-México.

Tan cierto como la bondad de su trabajo es que, con frecuencia, estas organizaciones nacen con gran impulso, pero acaban viviendo ciclos muy

incierto. Hemos referido cómo los fondos estructurales europeos crearon una inflación de agrupaciones transfronterizas. Y no podemos obviar que algunas han languidecido hasta morir, mientras otras se han convertido en un caparazón con escaso contenido. Más allá de todas estas vicisitudes, hoy las agrupaciones fronterizas son una realidad que conforma unas dinámicas de gobernanza que deja atrás la política internacional de compartimentos estancos diseñada en Westfalia.

La agenda de la Europa de las regiones

Sin duda, tenemos aquí –y muy especialmente en la Unión Europea– un espacio privilegiado e imprescindible de análisis y de aprendizaje, en estas dos últimas décadas, con relación a la agenda política regional y a la construcción del Gobierno regional como sujeto político de pleno derecho en el sistema europeo. No es este el único esquema de integración supranacional, pero por sus características –su consolidación, la densidad de la interrelación entre la UE y las regiones, la claridad de sus impactos político-legislativos, y los recursos de que dispone la movilización de las regiones en cuestión– configura sin duda un referente muy a tener en cuenta por las regiones en otros procesos de integración.

Para entender los impactos del nivel comunitario sobre los niveles subestatales debemos ir más allá de la interpretación estrictamente jurídica, y tener presente que las regiones en la UE tienen una doble realidad (Keating, 1997). Por una parte, constituyen “sistemas de acción”, generando proyectos de desarrollo económico y social en sus territorios. Por otra, son también “instituciones políticas”, con su propia realidad constitucional y administrativa. Esta distinción es útil para entender lo diferenciado de los impactos que la UE tiene sobre las regiones, en la dimensión económico-territorial y en la político-institucional.

Así, por una parte, en lo relativo al desarrollo territorial y la cohesión social de las regiones, la UE es un reto que viene acompañado de un sistema de oportunidades, que permiten a los entes regionales acceder a recursos (económicos, técnicos, de orientación y capacitación...) que les

facilitarán un posicionamiento adecuado en el mapa europeo, así como el liderazgo de estrategias de innovación, competitividad y cohesión.

La evolución de la política regional europea es aquí muy ilustrativa: ésta nace de la preocupación por los impactos negativos del establecimiento de la libertad de circulación sobre los territorios fronterizos; crece como política de reequilibrio y cohesión territorial entre regiones de mayor y menor renta, en un espacio europeo cada vez más unificado; tiene el acierto de promover la cooperación técnica entre gobiernos territoriales frente a los retos comunes; y ya en el último período de programación (2014-2020) se convierte en la articuladora de múltiples programas de innovación y competitividad anteriormente dispersos: la política regional o de cohesión de la UE es también su estrategia de desarrollo económico interior.³ Esta centralidad de la política regional aumenta el perfil y la relevancia de las regiones europeas, como motores del desarrollo, la creación de ocupación, la innovación, y la cohesión territorial y social.

Por otra parte, la integración regional y el nuevo sistema político europeo tienen un impacto desigual pero significativo sobre los gobiernos locales, y sobre todo regionales, en tanto que instituciones políticas. La aparición de un nuevo nivel normativo supranacional, donde los representantes de los ejecutivos centrales son los interlocutores principales, conlleva efectos disruptivos sobre la ordenación competencial y el reparto del poder en cada Estado. La UE adopta legislación que debe ser desarrollada y respetada por las autoridades políticas de nivel inferior al estatal, pero éstas no disponen de instrumentos para participar en el proceso de formulación de políticas europeas de forma proporcional a sus competencias. La brecha entre la posición legislativa de determinadas regiones europeas y su capacidad de participación en el proceso político comunitario genera un problema real de ejercicio responsable de las propias prerrogativas constitucionales, y, por tanto, de legitimación democrática y de efectividad de la legislación europea; una brecha que, como es lógico, tenderá a ser mayor cuanto mayor sea la capacidad normativa del gobierno regional de que se trate.

³ Este cambio de enfoque, de la redistribución interna a la promoción del desarrollo endógeno, es seguido por otras políticas regionales, como la de Brasil (OCDE, 2013).

Así, para las regiones europeas con capacidad legislativa, la necesidad de participar políticamente en las decisiones de la Unión es tan alta como la de defenderse frente a la invasión competencial, del Estado o de las instituciones de la UE. Para el resto de regiones –llamadas “administrativas”–, el problema es sobre todo técnico y económico, ya que deberán aplicar la normativa europea y respetar el derecho comunitario (compra pública, protección medioambiental, ayudas de Estado, libre circulación y servicios...): un reto a sus capacidades técnicas, y una carga adicional a sus finanzas.

Las regiones con capacidad legislativa lideraron en su día el proyecto de la “Europa de las regiones”; una expresión que sintetizaba la pujanza de lo regional y la importancia creciente de los asuntos relacionados con sus políticas, en múltiples dimensiones; pero también la voluntad firme de incidencia institucional en la arquitectura europea. Esta voluntad se traduce en la movilización, articulación, posicionamiento y negociación colectivos, en pos de un marco institucional europeo que acoja mejor la diversidad territorial de la Unión y, sobre todo, ofrezca al Gobierno regional mayores posibilidades de inserción y participación. La agenda de la Europa de las Regiones se proyecta durante la década y media que transcurre entre la firma de los Tratados de Maastricht (1992, que creó el Comité de las Regiones) y de Lisboa (2007, que cierra definitivamente el debate institucional), y conoce un período de movilización intensa en el debate relativo a la Constitución europea (entre 2002 y 2006).

Sin duda, dentro de la comunidad de regiones con capacidad legislativa, el actor más relevante, y quien con más claridad contribuye a dar forma a su agenda política, son los *Länder* alemanes. Ya en la Conferencia Intergubernamental previa al Tratado de Maastricht, los *Länder* habían elaborado las que se convertirían en las bases políticas de la Europa de las Regiones: la creación de una federación europea de tres niveles. En ésta, la representación ciudadana que asegura el Parlamento Europeo, y la de los gobiernos centrales, presentes en el Consejo, se completaría con un “tercer nivel”: una cámara de representación y lectura territoriales, representativa de los poderes sub-estatales, y coadyuvante en un proceso de progresiva federalización de la UE. Una federación europea, además, estructurada en

torno a los principios básicos del sistema político alemán: federalismo y subsidiariedad. Cuatro objetivos debían hacerla posible, como mínimo en una primera fase: la incorporación del principio de subsidiariedad en el Tratado; el acceso regional al Consejo; la creación del Comité de las Regiones; y acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Si Maastricht acordó un 75% de estas demandas fue porque los Länder impulsaron esta agenda de forma directa (con otras regiones, y sobre todo a través de la Asamblea de Regiones de Europa) y, de forma más decisiva, con el propio Gobierno federal, y usando su poder de veto de la ratificación del futuro Tratado como argumento convincente (Jeffery, 2002).

El conjunto de regiones “especiales” o con capacidad legislativa se venía agrupando desde 2000 en REGLEG, una plataforma de coordinación informal. REGLEG consideraba como miembros a 73 regiones de ocho estados miembros (Bélgica, Alemania, Austria, España, el Reino Unido, Italia, Portugal y Finlandia).⁴ Vale la pena recordar el programa de esta vanguardia regional, que incluía importantes elementos de relación directa con la Unión: 1) delimitación más clara de responsabilidades en la UE que también tuviese en cuenta el nivel regional, con sus competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos centrales; 2) reconocimiento de su especificidad a través de un estatus especial (“Regiones socias de la Unión”) en los Tratados, al cual se vincularían, en función de las competencias internas, diferentes derechos; 3) procedimiento reforzado y obligatorio de consultas legislativas a nivel regional; mayor implicación de los parlamentos nacionales y regionales en asuntos europeos y relaciones más estrechas entre éstos y el Parlamento Europeo; 4) legitimación activa de las regiones legislativas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); 5) respeto de las identidades de los Estados miembros incluyendo las identidades regionales, diversidad cultural y respeto a las lenguas cooficiales; y 6) un papel reforzado para el CdR.

Un programa político expresado con nitidez y ambición, y que como es bien conocido quedó muy lejos de obtener los resultados deseados. No

4 REGLEG cobró gran actualidad gracias al apoyo del primer ministro y presidente de turno de la UE, Guy Verhofstadt (flamenco). Un apoyo que se hizo evidente cuando la Declaración de Laeken (2001) hizo alusión directa a las regiones con competencias legislativas.

se dará ni un reconocimiento explícito de las regiones con mayor capacidad, ni indicaciones a los Estados miembros sobre cómo organizar su propia diversidad interna. No aumentan las prerrogativas del Comité de las Regiones, y la participación reglada en el *policy-making* comunitario tendrá lugar sobre todo a través del propio Estado, especialmente a través de consultas el marco de la subsidiariedad. El análisis de los motivos de ese relativo fracaso –aún no del todo interiorizado por las regiones europeas– arroja una luz muy apreciable sobre nuestra problemática. Un análisis que podemos resumir en tres ideas clave.

La primera, la propia fragmentación regional. Su programa político no era unánime, ni compartido en su integridad. La idea de la Europa de las regiones era en realidad, una noción organizadora de visiones muy diferentes, que iban desde la creación de ese “tercer nivel” hasta una simple racionalización administrativa de una Unión que empezaba a tener problemas de eficacia en la implementación de sus políticas. Tras una vanguardia en la que estaban presentes regiones históricas, partidos nacionalistas sub-estatales y estados federados, se identificaba una enorme diversidad en el mundo regional (formas jurídicas, intereses), así como culturas políticas estatales más o menos proclives a la entrada del nivel regional en el juego político europeo. Determinados partidos políticos sub-estatales abrazaron la retórica de la Europa de las regiones a fin de legitimar y fortalecer una variedad de proyectos territoriales, con diferentes objetivos: constitucionales (vinculados al federalismo, la *devolution* y la independencia), socioeconómicos (acceso a la financiación estructural) y proteccionistas (defensa frente a la invasión competencial comunitaria). Tal fragmentación no era casual, sino el resultado de las enormes diferencias constitucionales y culturales de los sujetos regionales europeos.

La segunda, que pese a la existencia de un diálogo directo de las regiones con las instituciones europeas (Comisión) en cuestiones funcionales, básicamente orientadas a la *eficacia* de las políticas comunitarias –con la política regional en primer lugar–, son los Estados miembros los decisores principales en cuestiones constitucionales y de reforma institucional. Ello hace que, en el sistema europeo, el reconocimiento de la especificidad interna y del autogobierno regional tenga lugar únicamente cuando es

promovido por los propios estados –en general federales–; se trata más de un objetivo de Estado impulsado por sus regiones, que un objetivo de las regiones frente al Estado.

Los límites de la Europa de las regiones como programa político se refirieron así, sobre todo, a la acción colectiva: fue evidente la dificultad de crear una plataforma que permitiera a las regiones, a partir de la articulación horizontal de sus intereses, proyectar suficiente influencia. La lógica sectorial y especializada del funcionamiento de la UE hace que la obtención de un reconocimiento institucional general sea aún más improbable. La misma idea de vanguardia regional entra en crisis, al desvanecerse la relevancia de la capacidad de autogobierno como argumento de reconocimiento institucional. Sólo aquellas regiones –como las alemanas, belgas y austríacas– capaces de ejercer una influencia decisiva sobre sus propios gobiernos centrales van a poder ejercer influencia en la reforma institucional europea (Sánchez Cano, 2015).

La tercera idea se refiere al plano del análisis, y en concreto a la existencia de hipótesis sobre lo que estaba aconteciendo en el espacio regional europeo que se revelaron inexactas. Aquí, las primeras teorías de la gobernanza multinivel (GMN) (Marks, 1992) ocupan un lugar muy destacado. Como ha puesto de manifiesto el análisis crítico de Piattoni (2009), para la GMN el progreso de la regionalización de la UE era poco menos que inevitable, ya que la existencia de una determinada actividad multinivel para la elaboración de políticas (*policy*) había de llevar a la europeización progresiva de los discursos y posiciones políticas, a la toma de postura partidista y a la formación de una opinión pública (*politics*), a la vez que obligaría a una reestructuración institucional, judicial y administrativa, a fin de hacer posible la participación adecuada de esos diversos niveles de gobierno –especialmente el regional– en el juego multinivel (*polity*). Tenderían también a converger los sistemas de organización territorial de cada Estado miembro, creciendo los espacios de diálogo entre la Comisión y los actores regionales, al margen del control del ejecutivo central.

De esta hipótesis son las asunciones sobre el Estado, sobre su papel y relevancia, las más refutadas por la evolución real de la integración europea. Y es que la integración tiene impactos muy desiguales en cada Estado

miembro, en función de su organización territorial y de otros factores endógenos. Para entender esos impactos, y las estrategias de adaptación resultantes, es necesario prestar atención a las estructuras y recursos internos, legales y materiales, a la cultura política y a las condiciones de adaptación administrativa: hay que tener en cuenta el interior del Estado. Son las instituciones internas, incluida la cultura política y administrativa, las que determinan la forma en que los Estados y regiones responden al desajuste entre las instituciones europeas y las propias, incluida la adopción de estrategias de cooperación o de conflicto con el Gobierno central.

Asociaciones internacionales de regiones y ORU Fogar

Una de las maneras que la paradiplomacia de regiones se ha desarrollado con más facilidad ha sido con la creación de redes inter-regionales. Desde mediados de los años ochenta del siglo XX, han proliferado toda clase de redes internacionales de regiones, tanto continentales o territoriales, como temáticas. Durante estos treinta años, muchas redes han nacido, muchas se han desarrollado y, algunas, han ido muriendo por el camino. Muchas de ellas con altibajos, pero, siempre, con algunas características comunes que vale la pena subrayar.

Estas redes han procurado afianzar las regiones como interlocutores institucionales al considerar, casi fundacionalmente, que estas no eran suficientemente tenidas en cuenta, ya fuera a nivel de la Unión Europea, de Naciones Unidas o por parte de los propios estados centrales. Las redes de regiones, por otro lado, han vadeado los conflictos nacionales, siendo un punto de encuentro entre regiones de naciones en conflictos de más o menos intensidad. Más importante que todo esto ha sido, sin embargo, que las redes de regiones han sido espacio de networking y de aprendizaje entre regiones, espacios donde compartir buenas prácticas, experiencias y estrategias. En las redes, las políticas de desarrollo han tenido un lugar magnífico de encuentro.

Las primeras experiencias potentes de redes de regiones se dieron en Europa. La red decana es, sin duda, la Asociación de Regiones Fronterizas

Europeas (ARFE) fundada en el año 1965. Si en un primer momento su empeño fue incidir en lo legal para permitir la cooperación transfronteriza, pronto –como hemos visto– se dedicó a impulsar y gestionar proyectos entre regiones, en otro momento, separadas por los límites de los estados. ARFE trabajó en el ámbito de un intercambio cultural, para después abordar proyectos de la más diversa naturaleza.

En el año 1973 se fundó la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Con 160 regiones, su objetivo era trabajar para equilibrar el desarrollo dentro de la Unión Europea. Convertida primero en lobby de las regiones periféricas, se ha convertido en una instancia política con gran capacidad para influir tanto en la Comisión Europea, como en los gobiernos nacionales. Más allá de esta capacidad de lobby político, ha desplegado, sin embargo, una notable capacidad técnica que le permite armar programas de colaboración inter-regional, tales como la iniciativa del Arco Atlántico del CPMR, partenariados bilaterales o alianzas de regiones específicas.

La Asamblea de Regiones de Europa fue fundada en Valonia en 1985. Con la participación ya de 47 regiones europeas, la ARE hizo bandera de inmediato del principio de subsidiaridad y reclamó que las regiones pudieran desarrollar e implementar las políticas de cohesión de la Comunidad Económica Europea. En un primer momento fue también una defensora muy enérgica de la movilidad juvenil y estudiantil dentro del ámbito europeo, lo que luego ha sido Erasmus, uno de los éxitos de la política europea y, sin duda, un ejemplo de paradiplomacia intensivo y muy popular. Posteriormente, tuvo un papel clave reclamando reconocimiento para las regiones en el momento de redacción de los tratados de Maastricht y Ámsterdam. Todavía hoy, ARE es un lugar de encuentro de regiones europeas de dentro y fuera de la Unión Europea, lo que le confiere un carácter paradiplomático excepcional. Contando entre 2013 y 2017 con una presidenta turca, Hande Özsan Bozatl, la Asamblea hizo incluso de puente entre Turquía y Europa.

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR) es otra potente red internacional en el que confluyen gobiernos regionales y municipales. Su tarea promoviendo hermanamientos entre ciudades merece

atención cuando se habla de paradiplomacia. En el ámbito regional, merece destacar que, en el año 2008, el Consejo impulsó la creación de Plataforma, un espacio de encuentro de la cooperación descentralizada europea, con presencia municipal, pero con un protagonismo muy destacado de la cooperación regional.

Más allá de Europa, cabe señalar la creación el año 2002 de la *Association internationale des régions francophones* (AIRF) que, regida por la ley francesa, se presenta como el espacio de la “francofonía de proximidad, respetuoso con la diversidad”. Vertebrada, especialmente, las regiones francesas con el África francófona. Así, ha articulado un espacio de intercambio de experiencias y de información. Ha sido y es muy notable su tarea formando cuadros políticos regionales en África.

En América, la red internacional más extensa fue la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) fundada en 2004, con el objetivo de promover los intereses comunes de los gobiernos regionales del continente. Con una voluntad de integración latinoamericana, fue una red dedicada a acelerar el desarrollo económico y social. Una de sus consecuencias más importantes fue la creación de ESCOLAGI, una escuela dedicada a formar cuadros y funcionarios de las administraciones regionales.

Un año más tarde de la fundación de Olagi, en 2005, y partiendo de una alianza de actores privados, nació ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur), una organización formada por 48 regiones pertenecientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, que pretende coordinar esfuerzos productivos, impulsar el desarrollo, promover la interconexión de infraestructuras superando fronteras y propiciar una integración de la oferta turística. Todo ello con el objetivo mayor de buscar la integración y las sinergias en una zona con 46 millones de habitantes y una capacidad inmensa de producción agroalimentaria.

Otra red con un componente paradiplomático muy transcendente fue The Northern Forum. Fundada en 1974 reunía provincias canadienses, estados del norte de EUA y regiones y ciudades de Noruega, Suecia y Finlandia. El objetivo era la cooperación entre regiones con problemáticas muy similares con los condicionamientos climáticos. Un paso decisivo se dio cuando en la asamblea de 1990 se incorporaron regiones rusas a la

organización, lo que propició que, tras la creación de un espacio de intercambio, se realizaran planes en común entre territorios que hacía poco estaban a diferentes lados del Telón de Acero. Tras ese momento prometedor, la red perdió empuje. En los últimos años, con el secretariado de Yakutia, Rusia, ha recuperado sus reuniones anuales. The Northern Forum hoy es un espacio de encuentro de regiones rusas, con alguna región de Finlandia, alguna ciudad de Islandia y una región coreana, continuando con Alaska –formalmente– formando parte de la organización. El objetivo, hoy, es influir en el Consejo Ártico, con una gran preocupación por la incidencia del cambio climático.

Las regiones, en paralelo, fueron también formando redes temáticas, especialmente en el ámbito medioambiental. La red decana de las organizaciones medioambientales es NRG4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development). Nacida en 2002 como red global, se ha erigido en la voz de las regiones en estos temas y, con una presencia en las conferencias COP sobre Cambio Climático y Biodiversidad, está siendo reconocida como interlocutor, tanto por Naciones Unidas, como por la Unión Europea. Cuenta entre sus miembros con más de cincuenta regiones de más de treinta países. Con un notable equipo técnico, en la COP21 de París de 2015 lanzó “Regions Adapt”, una iniciativa que daba apoyo a las regiones en sus políticas de adaptación contra el Cambio Climático, al mismo tiempo que una metodología para reportar estas políticas. Más de setenta regiones de todos los continentes han firmado su compromiso con “Regions Adapt”. Tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, NRG4SD ha tenido un papel muy activo en promover esta agenda entre las regiones, al mismo tiempo que reportando todas las políticas al respecto con informes anuales que son presentados a Naciones Unidas. La red asume la condición de portavoz de ORU Fogar en temas medioambientales.

El 2004 nació el Climate Group, una ONG punto de encuentro de gobiernos intermedios con el sector privado comprometido en la acción contra el Cambio Climático, del que participan también algunas grandes ciudades, como Londres y Nueva York. Con una presencia e implicación importante de las provincias canadienses, de algunos estados de EUA y de

los Gobiernos autónomos del Reino Unido, el Climate Group resulta una de las pocas asociaciones que consigue una movilización importante de los gobiernos intermedios del mundo anglófono, un mundo más bien poco articulado en red. Han hecho un importante trabajo destacando la importancia de la implicación de los gobiernos intermedios en la lucha contra el cambio climático y en la transición energética.

R20 - Regions of Climate Action es una ONG fundada en 2010 que, con la participación de gobiernos intermedios, sectores académicos y compañías privadas, ayuda a las regiones a implementar proyectos de bajo carbono y contra el cambio climático, con un especial énfasis en aquellos que usan energías renovables y son eficientes energéticamente. El actor Arnold Schwarzenegger, antiguo gobernador de California, completamente comprometido con la “Economía verde” fue su fundador, impulsor y –todavía hoy– su protector. Sus presidentes han sido siempre de regiones como la presidenta de Île de France, Michèle Sabban, o, actualmente, Magnus Berntsson, presidente de la región sueca Västra Götaland y presidente de la Asamblea de Regiones de Europa. Con su sede central en Ginebra, Suiza, cuenta con oficinas en Estados Unidos, Argelia, Brasil y China.

Muchas de estas dinámicas confluyeron en la creación de Fogar (Foro de Organizaciones de Gobiernos Regionales). La concepción tuvo lugar en las Azores, el 23 y 24 de junio de 2006. En esos dos días, tras larga maduración por parte de la Conferencia de a Regiones Periféricas y Marítimas, la CRPM, se celebró el Seminario sobre “Las Regiones y la Globalización”. En el 2000, Naciones Unidas había aprobado los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ODMs hacían hincapié en competencias que solían ser regionales. El sistema de Naciones Unidas, sin embargo, no tenía para nada en cuenta las regiones. En Azores se habló de la importancia de incidir en Naciones Unidas, subrayando cuán clave era la descentralización. En aquel seminario de Azores se reunieron gobiernos intermedios de Brasil, Argentina, Túnez, Chile, Rusia, Sudáfrica y de diversos países europeos, invitados por Carlos Manuel César, el presidente de la Región Autónoma de Azores, con un programa organizado por la CRPM y el PNUD (United Nations Development Programme). Llegaron intervenciones de apoyo de José Manuel Duaro Barroso, presidente de la Comisión Europea, de Pascal Lamy,

director general de la Organización Mundial del Comercio, y de Kofi Annan, entonces Secretario General de la ONU. Nueve meses después, en marzo de 2007, en Marsella, se celebró la “Primera Convención Internacional para un enfoque territorial del desarrollo” donde se alumbró definitivamente – FOGAR. La reunión fue auspiciada por el entonces presidente de la región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul, Michel Vauzelle. Estuvieron presentes regiones de todos los continentes. Desde Marruecos hasta Argentina, desde Indonesia hasta el Ártico, de Canadá a Italia. Y estuvieron también la CRPM, Olagi, Zicosur, Northern Forum y hasta diecisiete redes de regiones de todos los continentes, lo que suponía una representación de hasta más de 900 gobiernos intermedios. Claudio Martini, el presidente de la CRPM y de la Toscana, Italia, fue elegido su primer presidente. FOGAR, que en julio de 2010 permitió la adhesión de regiones y estados federados a título individual, se convirtió en la Organización de las Regiones Unidas – FOGAR. La voluntad era sumar todo el mundo regional en una sola red y ser la voz de las regiones. Con sede primero en Ginebra y después en Barcelona, sin dejar de ejercer como ‘voz de las regiones’, se ha desarrollado como plataforma de servicios para las regiones.

El juego internacional de las regiones en la nueva gobernanza

Como hemos visto, a finales de los años ochenta, existía un cierto optimismo sobre el futuro papel de las regiones –asociado a lo que se percibía como la crisis del Estado-nación en el escenario post-guerra fría–. Una crisis que se suponía había de vaciar a los estados de competencias, hacia arriba (organizaciones internacionales) y hacia abajo (regiones, y municipios). Las regiones podían ser espacios que aglutinasen y alineasen identidad, capacidades productivas e infraestructuras físicas y tecnológicas, y ser clave para la competitividad económica y la cohesión en el entorno exigente de la globalización. De esa relevancia territorial se podía derivar una relevancia política, incluida la capacidad de acción exterior, basada entre otros elementos en la proyección de la propia identidad, el ejercicio de las propias competencias

en el ámbito internacional, y sobre todo la adaptación al cambio continuo en las condiciones económicas y productivas globales.

Pues bien, contrastamos hoy lo limitado del progreso de esa agenda política, incluida su dimensión exterior. La comparación con las ciudades es inevitable: así como éstas y sus redes emergen como nuevos referentes internacionales, las regiones y sus redes no han dado ese salto cualitativo, su movilización es más escasa y de menor alcance, y su agenda más fragmentada. El regional aparece como un nivel administrativo más difuso, especialmente en comparación con el local. Y es que el papel de las ciudades en el desarrollo territorial es también incuestionable, y no se detiene en los límites municipales: las áreas metropolitanas y otras formas de aglomeración y cooperación territorial les permiten trabajar a escala adecuada en relación a la provisión de servicios y funciones necesarias. Además, las cuestiones de medio ambiente urbano y lucha contra el cambio climático a nivel local se han venido a combinar con la problemática de la urbanización y el crecimiento imparable de las grandes ciudades, especialmente en el Sur, para consolidar la presencia de la agenda urbana en el escenario global.

No es que las regiones hayan perdido relevancia: al contrario. Los análisis económicos y geográficos mantienen su análisis y sostienen la vigencia del territorio y de las regiones, en tanto que espacios de acumulación y creación de masa crítica, innovación, especialización... (Smoke, 2003; Pike *et al.*, 2006, p. 3; CGLU, 2008; Rodríguez-Pose, 2011; Barca *et al.*, 2012). El surgimiento de una economía global, cada vez más competitiva e intensiva en conocimiento, junto con la escala territorial en la que operan los procesos de crecimiento, desarrollo y cambio, hacen que la globalización aumente, de forma progresiva, la importancia de los procesos regionales y el protagonismo de los actores locales en la definición de las propias estrategias de (Ascani *et al.*, 2012, p. 4). Primero en la Unión Europea, y después una gran mayoría de países, las regiones han pasado de ser percibidas como problemas (áreas menos desarrolladas y de menor renta per cápita, que pueden quedar aún más atrás por los efectos de la globalización y la integración económica), a ser vistas como oportunidades: motores del crecimiento, que arrastrarán a otras regiones y serán clave para la creación de empleo, el crecimiento y la cohesión social.

Lo significativo es que esa vigencia y esa relevancia no se han traducido de forma directa en un fortalecimiento general de las administraciones públicas regionales. La descentralización ha conocido avances, pero las condiciones materiales de su ejercicio limitan severamente la capacidad, y por lo mismo la efectividad, de las autoridades regionales en el ejercicio de sus funciones. No sólo faltan recursos económicos, sino también toda una serie de elementos (capacidad técnica, autonomía fiscal y financiera, cultura de gobierno cooperativa...) sin los cuales la mera transferencia de competencias no es efectiva. El análisis de las tendencias (por ejemplo, el importante estudio de Marks *et al.* (2008) muestra que, efectivamente la dinámica de regionalización generalizada no está reforzando las unidades sub-estatales de los sistemas federales, ni tampoco ambos sistemas –regionalización y federalismo– están convergiendo, ni sus dinámicas se están aproximando. Al contrario: desde 1950, y a la vez que los sistemas políticos se regionalizan, disminuye la vinculación del federalismo con la capacidad de autogobierno. Sobre todo: regionalización y descentralización no aparecen como sinónimos de mayor autonomía regional; en función del país de que se trate se pueden emprender procesos de devolución sin poner efectivamente mayor poder en manos de las regiones.

Para entender esa diferencia en términos de agenda y de articulación globales de regiones y ciudades, debemos tener presente sobre todo la diferente vinculación de unas y otras con el nivel estatal. Las ciudades –que en algunos casos anteceden a los estados en los que se hallan– responden a lógicas con altos componentes geográficos, humanos y económicos. Los gobiernos locales, que dirigen la vida municipal, tienen habitualmente capacidades políticas y normativas limitadas. Las regiones, en cambio, suman a esa lógica territorial –regiones como espacios– una condición político-administrativa importante, pero diversa: las regiones son también la forma en la que el Estado organiza el gobierno de su territorio, contando para esta misión con grados muy variados de autonomía política. Así, las regiones administrativas son brazos del Gobierno central en su territorio; los estados confederales acuerdan algunas competencias para el nivel central; etc.

Esa conexión más fuerte con la dinámica estatal no ayuda a las regiones a trabar una agenda internacional compartida, por ejemplo en torno al

federalismo o la regionalización. Como hemos visto en la Unión Europea, las diferencias institucionales, internas, de cada sistema político nacional van a hacer muy difícil la viabilidad de “soluciones” de corte institucional que sean válidas para todos los estados con sus regiones. El grado de descentralización o devolución, los recursos asociados, las formas de cooperación política entre el Gobierno central y los territoriales... son cuestiones con una gran carga institucional, interna, muy asociadas a cada cultura política nacional y a la historia de la organización territorial, en cada país. Una cultura nacional que también cambia, como lo ilustran las dificultades de la reciente transformación del mapa regional francés. Desde una perspectiva funcional y productiva, el paso de 22 a 13 regiones podría estar justificado: mayor eficacia en la provisión de servicios, economías de escala, mejora del planeamiento territorial y de las perspectivas de innovación y competitividad. Sin embargo, y al mismo tiempo, la reforma ha implicado crisis y dudas profundas: en la manera –centralizada– en que se ha elaborado el nuevo diseño, y sobre todo en el resultado: regiones como Alsacia, Lorena o Aquitania dejan de serlo; se abre un debate complejo sobre cuestiones como la denominación de cada región, su capital y la sede de sus instituciones; y sobre todo se ven afectados los múltiples vínculos –identitarios, culturales, políticos– que los ciudadanos tienen con sus propias regiones, como forma de articulación político-administrativa de una realidad de base histórica, geográfica y cultural.

Por último, y cerrando la comparación con las ciudades, concretamente en el plano de la paradiplomacia, la proyección exterior de las autoridades locales muestra un comportamiento relativamente estable (intereses políticos y agendas compartidos, baja conflictividad con el Gobierno central, capacidades diplomáticas instaladas relativamente débiles, y articulación muy frecuente en red). En cambio, el comportamiento de las regiones muestra, por una parte, una gran pluralidad en sus intereses y capacidades –dada la gran diversidad constitucional entre ellas–, y por otra, de nuevo, una vinculación mucho mayor a las dinámicas de relación con el propio Estado. Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2008; 2010) analizaron la utilidad de la red de cooperación regional medioambiental NRG4SD para tres regiones europeas (Flandes, País Vasco y Renania del

Norte-Westfalia), con relación al acceso a los foros multilaterales. Las conclusiones son claras: especialmente en el caso de Flandes (dotada de unas capacidades competenciales excepcionales en materia de representación exterior), y también de Renania del Norte-Westfalia, la participación en el ámbito multilateral se producirá preferentemente a través de la delegación del Gobierno central, que facilitará la acreditación de los representantes sub-estatales. No así en el caso del País Vasco, que deberá usar la vía de la red al no hallar posibilidades adecuadas de participación a través del Estado. Estas conclusiones para el marco global coinciden con las que otros investigadores obtienen para el ámbito de la Unión Europea (Jeffery, 2007; Bauer y Börzel, 2010), y que muestran que cuando los gobiernos centrales actúan como transmisores efectivos de los intereses de las regiones éstas optan bien por canalizarlos a través del propio Estado, bien por combinar la articulación en red y la mediación estatal.

Hechas estas consideraciones, que han intentado enmarcar el rol de las regiones en la nueva gobernanza en el momento presente del regionalismo, cabe recordar también que las regiones ostentan competencias políticas clave, sin las cuales no será posible ni la efectividad de las políticas nacionales, ni el progreso de las agendas globales de las que nos hemos dotado en los últimos años. Las regiones son territorio y población, pero también Estado, y desde esa posición pueden impulsar unas relaciones intergubernamentales positivas, que planteen al Gobierno central y a los gobiernos municipales asociaciones y partenariados para los objetivos comunes, alimentando una cultura de gobierno de responsabilidad y de contribución. Señalamos cuatro ámbitos donde estas dinámicas están teniendo ya lugar, y que están generando una agenda política regional propia.

En primer lugar, en el plano interno, y ante la dificultad de reivindicar la regionalización y la devolución general de competencias y recursos, la tendencia es la de apostar por la gobernanza multinivel, entendida como la calidad en el conjunto de las relaciones intergubernamentales (multinivel), y en las relaciones con los agentes sociales (gobernanza). El resultado directo de esta calidad es la eficacia de las políticas públicas. La gobernanza multinivel ha sido operativizada por la OCDE a partir de siete “*gaps*”, siete posibles déficits en la alineación de lo nacional y lo regional, referidos a diversos ámbitos (de

políticas, institucionales, de información, de capacidades, de financiación, de coherencia en los objetivos y de rendición de cuentas). Cuanto mayores estos déficits, menor la efectividad de las políticas nacionales a nivel territorial. A destacar que este análisis de la gobernanza multinivel muestra realidades que son específicas no sólo a nivel de cada país, sino a nivel de cada sector –no todos funcionan igual–. Pese a ello, constituye una base de diálogo robusta, clara y responsable con los gobiernos nacionales, además de homologada y testada internacionalmente. Un diálogo que posiciona a los gobiernos regionales en un espacio de lealtad y de contribución a las políticas nacionales, y que sirve para identificar necesidades claras y compartidas, que dotan de potencia a las reivindicaciones regionales al enmarcarlas en un esfuerzo común con las administraciones centrales y locales.

En segundo lugar, las regiones están ya trabajando en el plano mundial, y destacan aquí algunos ámbitos en los que están haciendo un esfuerzo por acreditar su contribución a las agendas globales. Después de unos años en los que ha primado el lobby y la incidencia en los nuevos marcos de resultados (especialmente en el post-2015: Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS), el foco está ahora en la asociación, a través del diálogo de políticas, a las estrategias nacionales, e igualmente identificación de formas de presentación de resultados en lo global, y de rendición de cuentas en el propio territorio. Porque, más allá de las grandes diferencias en sus niveles de autogobierno, la práctica totalidad de las regiones del mundo comparte la misión fundamental del desarrollo: de la promoción económica a las estrategias industriales, a menudo junto a la cohesión social, la lucha contra las desigualdades, y la provisión de servicios sociales. Por eso, los ODS ofrecen la posibilidad de un relato global de la contribución real de las regiones, y también la posibilidad de vincular diferentes resultados a diferentes niveles de cooperación interadministrativa, autonomía política, financiación... es decir, a la calidad de los *enabling environments* en los que deben operar.⁵

5 De forma inversa, los ODS y la orientación a resultados se compadecen mal con la óptica federal, de división clara de competencias, especialmente en ámbitos –como la creación de empleo o la promoción económica– donde las diferentes administraciones poseen inevitablemente competencias que se solapan, y donde su cooperación es imprescindible para la provisión de diferentes bienes públicos.

Siempre en el plano global, la implicación de los gobiernos intermedios en las cuestiones climáticas globales (Morata y Hanf, 2012; Bomberg, 2004) está permitiendo a sus redes de regiones identificar, organizar y difundir la buena práctica de sus miembros, contribuyendo así no sólo a acreditar resultados relevantes, sino a esa función de *difusión* que permite el aprendizaje y el apoyo mutuos, que son más necesarios que nunca: al día de hoy, es un hecho ampliamente aceptado que los gobiernos subestatales —como regiones, estados y provincias— son actores territoriales clave en los esfuerzos por limitar y combatir eficazmente el cambio climático: entre el 50% y el 80% de las actuaciones de adaptación y de mitigación necesarias para este reto se están llevando a cabo, o lo harán, en los niveles de gobierno subestatales (NRG4SD, 2015). NRG4SD es la asociación regional de referencia, que se ha destacado entre otras cosas por su activismo en los espacios de la gobernanza climática global, e igualmente por la difusión de la práctica de sus regiones miembro; también la red R20 está obteniendo resultados considerables, a partir de un enfoque muy práctico centrado en el apoyo para identificación, financiación y verificación de proyectos de gestión de residuos, energías renovables y eficiencia energética, uniendo el liderazgo político del gobierno regional a las capacidades de otros actores, especialmente privados.

En tercer lugar, destacamos la metodología del Desarrollo Económico Local (DEL) como forma de trabajo que las regiones están usando a su favor. El DEL considera que algunos enfoques tradicionales de la economía regional (existencia de regiones estructuralmente atrasadas, y otras que deberán tirar de ellas a través de un *spill over* que las sacará de la pobreza, a menudo a través de la provisión de materias primas o mano de obra poco cualificada; grandes inversiones infraestructurales que segmentan y distorsionan el territorio) no son ya vigentes. El contexto actual, y especialmente las nuevas tecnologías, y la investigación y desarrollo asociadas a ellas, están permitiendo que todas las regiones puedan tener su oportunidad, su especialización. La hipótesis del DEL es que es posible generar oportunidades en todas las regiones, y ayudar a éstas a proveer de ocupación y bienestar al conjunto de sus poblaciones. Como metodología, el DEL potencia el papel de la autoridad regional como catalizadora de las fuerzas y poten-

cialidades locales, para orientarlas hacia la productividad y la innovación a través de políticas públicas integradas, en diálogo permanente con los agentes productivos y del conocimiento, y en coherencia con las estrategias nacionales y de la integración supranacional. El DEL puede ser una buena herramienta para la identificación de las inversiones productivas necesarias en cada territorio, y en general para la creación un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo. El DEL se beneficia también de un marco doctrinario alimentado por organizaciones como el PNUD-Art, y las grandes redes de gobiernos locales y regionales, como ORU-Fogar.

Finalmente, destacamos que en el contexto presente, donde a menudo encontramos usos y funciones rurales (agrícolas) en lo urbano, y otras más bien urbanas (servicios especializados) en lo rural, una función fundamental para el nivel regional está siendo el equilibrio territorial y fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales, incluidas la promoción de la innovación y la diversificación productivas. Aquí destacamos algunas cuestiones: la preocupación por los pequeños municipios, a menudo en posición de frágil; el trabajo en las ciudades medianas, cuyo desarrollo (empleo, alojamientos) es clave para descongestionar las grandes aglomeraciones; y sobre todo la seguridad alimentaria, un tema clave por sus múltiples implicaciones: éxodo rural, dependencia de importaciones, pobreza urbana, sostenibilidad ambiental, etc. Son todas ellas cuestiones presentes en la Nueva Agenda Urbana, adoptada en la conferencia Hábitat III (Quito, 2016), que constituye la referencia programática global en la que insertar y dar a conocer este papel regional.

Bibliografía

- Agnew, J. (2013). The “new regionalism” and the politics of the regional question. En John Loughlin, John Kincaid y Wilfried Swenden, *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (pp. 130-139). Abingdon: Routledge.
- Allen, J. y Cochrane, A. (2007). Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power. *Regional Studies*, 41(9), 1161-1175.

- Ascani, A., Crescenzi, R., e Iammarino, S. (2012). Regional Economic Development: A Review. *SEARCH Working Paper* WP1/03.
- Barca, F., McCann, P. y Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Bauer, M. y Börzel, T. (2010). Regions and the European Union. En H. Enderlein *et al.* (Eds), *Handbook on Multi-Level Governance* (pp. 53-263). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bomberg, E. (2004). "Regions, multi-level governance and sustainable development: reflections and strategies". Intervención en la conferencia REGIONET. Bruselas, 14-16 enero.
- Duchacek, I.D., Latouche, D. y Stevenson, G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Westport: Greenwood Press.
- Happaerts, S., Van den Brande, K. y Bruyninckx, H. (2008). *Governance for sustainable development at the inter-subnational level. The case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD)*. Working paper, 3, Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Universidad Católica de Lovaina.
- _____. (2010). Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD). *Regional & Federal Studies*, 20(1), 127-149.
- Hocking, B. y Smith, M. (1990). *World Politics: An Introduction to International Relations*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Hocking, B. (1996). Bridging boundaries: creating linkages. non-central governments and multilayered policy environments. *WeltTrends*, (11), 36-51.
- _____. (1997). Regionalism: An International Relations perspective. En M. Keating y J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism* (pp. 90-111). Londres: Frank Cass.
- _____. (1999). Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actoriness' of non-central governments. En I. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *The foreign relations of subnational governments* (pp. 17-39). Londres: Frank Cass.

- Jeffery, C. (2002). The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice. *Queen's Papers on Europeanization*, 7.
- (2007). "A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe". Ponencia presentada en la European Union Studies Association Annual Conference, Montreal, 17-19 mayo.
- Keating, M. (1997). The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning*, 15, 383-398.
- (1999). Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. En F. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments* (pp. 1-16). Londres: Frank Cass.
- (2015). "The International Engagement of Sub-State Governments". Informe al Parlamento escocés.
- Kincaid, J. (1984). The American Governors in international affairs. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 95-114.
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. En A. Sbraglia (Ed.), *Europolitics: institutions and policymaking in the new European Community* (pp. 191-224). Washington: The Brookings Institution.
- Marks, G., Hooghe, L. y Schakel, A. H. (2008). Patterns of Regional Authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), 167-181.
- Morata, F. y Hanf, K. (2012). Spanish subnational involvement in multi-level sustainable development issues. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, y K. Van der Brande (Eds.), *Sustainable development and subnational governments: policy-making and multi-level interaction* (pp. 141-159). Houndmills, Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Paquin, S. y Lachapelle, G. (2004). *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*. Londres: Routledge.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas: Peter Lang.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180.

- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., y Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. Abington: Routledge.
- Rodríguez-Pose, A. (2011). Economists as geographers and geographers as something else: On the changing conception of distance in geography and economics. *Journal of Economic Geography*, 11, 347-356.
- Rosenau, J.N. (1990). *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez Cano, J. (2015). Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la Unión Europea. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 21, 128-158.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public administration and Development*, 23(1), 7-16.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell.

La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa

Alan Cathey¹
Edgar Zamora²

Resumen

Este trabajo realiza una reflexión general sobre el creciente fenómeno de la participación en el escenario internacional de los “gobiernos locales”. Teóricamente se sitúa desde el campo de las relaciones internacionales, y en particular discute dos problemas específicos: ¿bajo qué condiciones es posible considerar a los “gobiernos locales” como actores internacionales (no como sujetos del derecho internacional)?, y ¿bajo qué condiciones es posible pensar que estos gobiernos desarrollen acciones de manera sostenida en el tiempo, que construyan una política local de participación internacional más allá de las acciones *ad hoc*? En el primer caso, se argumenta que desde una perspectiva funcionalista la calidad de actor internacional está garantizada en la medida en que cada vez más estos gobiernos influyen de diversas maneras en los asuntos internacionales. Además, conceptualmente debe haber claridad en denominar a estos actores como “gobiernos-no-centrales” para evitar particularismos excluyentes. En el segundo caso, se argumenta que la paradiplomacia es el concepto más representativo de lo que hacen los gobiernos cuando participan en el escenario internacional, sin embargo, al mismo tiempo trata estas actividades como actividades diplomáticas “disminuidas” o incompletas y, en el extremo, como un remedo de diplomacia. En este aspecto se propone discutir en clave de políticas pública una “política local de internacionalización” o “política local de participación internacional” que permita superar la acción *ad hoc* sin desafiar las prerrogativas exclusivas del Estado nacional. Este debate teórico se ilustra empíricamente discutiendo las características institucionales y competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador, así como algunos desarrollos institucionales y de agenda en el gobierno de la ciudad de Quito, y un caso más detallado de gestión de una de las empresas públicas del Gobierno de la capital ecuatoriana.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, paradiplomacia, Gobiernos No Centrales, Ecuador, Quito.

1 Estudios de Jurisprudencia en la PUCE, Cónsul Honorario de Albania, Analista Internacional. cathvall3@gmail.com

2 Docente e investigador. Doctor (c) en Políticas Públicas (FLACSO-Ecuador), Magister en Relaciones Internacionales. edgarzamora27@gmail.com

Introducción

Una acción diplomática cambiante a nivel histórico

Haciendo una retrospectiva histórica, de diferentes maneras las comunidades humanas se han comunicado siempre, y lo han hecho al menos desde tres planos: el del conflicto, el del comercio y el de la cultura, que incluye lo mítico, el conocimiento (empírico primero, científico después) y las tecnologías. La revolución agrícola y ganadera, como cualquier revolución tecnológica, produjo impactos y cambios profundos en las estructuras sociales. En el caso de la agrícola, su impacto social mayor fue la ciudad, que se convirtió en el polo del pensamiento y del conocimiento. Esas ciudades se rodearon de un *hinterland* que aseguró su abastecimiento alimentario, y en lo posible, el de materias primas para las nascentes actividades artesanales: textil, metalurgia, alfarería, etc. Para superar los límites de la autarquía las ciudades crearon redes de comercio que les permitieron acceder a otros bienes y servicios. La interacción de las ciudades potenció la producción de conocimiento y tecnología mucho más allá de lo que un solo espacio de desarrollo podría haberlo hecho.

Durante milenios la ciudad-estado se convirtió en el modelo de organización política dominante en prácticamente todas las culturas sedentarias del mundo. En consecuencia, las relaciones entre ciudades-estado se constituyeron en el ámbito superior de las relaciones “exteriores” durante su hegemonía. Hacia el III milenio A.C. se empezaron a configurar agrupaciones de ciudades-estado en torno a proyectos políticos de mayor envergadura, por motivaciones militares, religiosas, dinásticas o económicas. Aparecieron protoimperios, que ascendieron y decayeron, en una montaña rusa interminable, desde los egipcios a los romanos, pasando por hititas, asirios, persas, etc. Estos imperios, que agrupaban varias ciudades-estado, tenían un centro político de importancia superlativa. Así, Egipto giraba, primero, en torno a Tebas y luego a Memfis, Asiria alrededor de Nínive, y Roma fue el eje del más importante de los imperios mediterráneos. Estas ciudades “capitales” alcanzaron dimensiones importantes en población (Roma tuvo un millón de habitantes hacia el siglo II D.C.), así como en obras y servicios públicos (templos, vías, acueductos, alcantarillado, etc.).

En América, el proceso no es distinto. En la costa peruana, la cultura Moche crea un Imperio en torno a la ciudad de Chanchan, capital del Imperio Chimú, que alcanza una población de 40 000 habitantes, para el año 800 DC, y será conquistada por el Imperio Inca hacia 1450. Su desarrollo urbanístico y su control del *hinterland*, son similares a los descritos. En Centroamérica, la cultura Maya desarrolla una multiplicidad de ciudades-Estado en la selva, cuya historia poco a poco va apareciendo a través de sus códices, y nos revela un mundo con similares características, al que podemos relacionar con los reinos e imperios del antiguo Siam o Camboya. Nos hablan de un incesante conflicto, por un lado, comercio, por otro, lo que exige, como es obvio, contactos permanentes. México es escenario, tanto desde lo Maya en Yucatán, hasta la Meseta Mexicana, de varios ejemplos de ciudades-Estado, que culminarán en Tenochtitlán, ciudad que según los cronistas españoles que la vieron, era mucho mayor a nada que habían visto en Europa. Se estima que para 1500, albergaba a más de 200 000 habitantes, siendo el eje de posiblemente el más importante Imperio desarrollado en México, el Azteca.

Estos imperios coexistieron muchas veces, manteniendo diferentes tipos de contactos entre sí. Cuando esos contactos se dieron en el plano político, se puede hablar de relaciones “internacionales” formales. Entre el Imperio Egipcio y el Hitita se firmó el Acuerdo de Paz y Alianza más antiguo del Medio Oriente (circa 1200 A.C.) y del mundo (conocido hasta hoy). Sus textos están hoy en el edificio de ONU en Nueva York, y su versión Hitita, en el Museo Arqueológico de Estambul. Sin duda alguna habrá habido otros acuerdos y tratados anteriores, entre ciudades-Estado, entre imperios, y entre imperios y ciudades-Estado, que no han sobrevivido al paso del tiempo.

Desde la China al Perú, los imperios evidenciaron una tendencia de expansión territorial. El caso romano es emblemático. Al final del siglo I A.C. había eliminado a sus competidores del ámbito Mediterráneo (Cartago, las ciudades-Estado griegas, los imperios sucesores del Macedónico, Egipto, Hispania, la Galia, etc.). Algo similar sucedió en la China de Xi Huang Ti, en el Imperio Azteca y en el Inca. Lo contrario ocurrió cuando los imperios entraron en decadencia, como en el caso romano y chino. La

desconcentración es la regla, y como Toynbee diría, tras unos “tiempos de angustia”, se formarán reinos menores en torno a las bandas bárbaras que acompañan, cuando no causan, el derrumbe final de los Imperios (Ver Compendio Estudio de la Historia, Vol. 2). En una Europa reagrarizada y amenazada por poderosos enemigos externos (Hunos, Magyares, Vikingos), emergió la alternativa de organización social y política del modelo feudal. No es coincidencia que muy similar respuesta se dio en el mundo siríaco/árabe, en el sínico, y en Occidente. Un *quid pro quo* de servidumbre por seguridad, una cadena de “lealtades” desde el siervo hasta el rey, pasando por intermediarios político/militares o religiosos.

Lentamente, el polvo del derrumbe imperial se fue asentando y un nuevo modelo de orden social y político emergió. Las ciudades vuelven a ser las protagonistas del desarrollo técnico, y su esplendor y riqueza les permiten competir por un tiempo con los reinos que, sin embargo, terminarán diciendo la última palabra. Se transformarán en el proto Estado-nación a lo largo de la alta Edad Media. Para 1500 ya apreciamos unos reinos de Francia, Inglaterra, Portugal, España y Suecia, bastante definidos, conviviendo con las ciudades-Estado italianas (Génova, Venecia, Pisa), flamencas (Brujas, Gante, Amberes), y bálticas (Luebeck, Danzig, Reval), orientadas al comercio; también coexisten el creciente Imperio Habsburgo y el decreciente Sacro Imperio romano-germánico. Los Balcanes han sido absorbidos por un pujante Imperio Otomano, y de las devastaciones mongolas y tártaras en el Este, el Ducado de Moscovia emerge como núcleo de lo que más tarde será el Imperio ruso. La actual Alemania era una serie de Principados, Ducados y pequeños Reinos, e Italia un tapiz de lo mismo con los Estados Pontificios en el centro. Todas las posibles combinaciones de relaciones “internacionales” y actividades de la diplomacia se produjeron en el marco de este abigarrado escenario y, de hecho, este nivel de complejidad no se había evidenciado nuevamente, quizás, hasta nuestros tiempos.

En el campo económico, hacia 1600 se fundó en Londres la English East India Company, que dos años más tarde, en Ámsterdam, fue emulada por la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales. Poco después, se crearon las respectivas empresas para las Indias Occidentales, todas bajo la forma de empresas de capital privado y abierto, con licencias temporales

para gestionar el comercio, con carácter exclusivo, desde y hacia esas casi mitológicas “Indias” de las especias. La amplitud de las licencias de estas empresas les permitía, y de hecho alentaba, la creación y mantenimiento de flotas mercantes armadas y de fuerzas militares propias, para asegurar el control sobre sus áreas de operación o interés. En efecto, en Asia Oriental la compañía holandesa conquistó lo que hoy es Indonesia, y la inglesa conquistó buena parte de la India. Para todos los fines prácticos, estas empresas se convierten en cuasi-estados, y como tales ejercen con amplitud gestiones diplomáticas para negociar, a su conveniencia, con los nativos. Hasta sus disoluciones (1799 la holandesa, 1858 la inglesa), ejercieron un altísimo grado de poder económico, político y militar, con márgenes impensables de discrecionalidad.

A la compañía inglesa le corresponde el dudoso honor de haberse convertido en el primer cártel de narcotráfico del mundo por introducir a la China (hacia 1830) el opio bengalí para pagar el té. Se estima que, para 1850, había en China cuarenta millones de adictos. A su hermana, la de las Indias Occidentales, le corresponde el “mérito” de la compra, transporte y reventa de una significativa parte de los 18 millones de esclavos africanos transportados a las Américas entre 1600 y 1850. Estas empresas se convirtieron en modelo de emprendimientos posteriores, como el de Bélgica en el Congo o el de la propia Holanda en Sudáfrica.

Aunque se acepta en el campo de las relaciones internacionales que la denominada Paz de Westfalia (1648) inauguró una nueva época de una sociedad internacional de “estados-nacionales”, es con el telón del romanticismo como uno de los principales impulsores del nacionalismo que el siglo XIX se convierte en el escenario temporal y cultural en el que se consolida la existencia del “Estado Nacional” como el actor político dominante en el mundo. Las guerras de independencia en América, desde los Estados Unidos, pasando por Haití y toda Latinoamérica, para concluir en Cuba, generaron un número significativo de entidades bajo este nuevo modelo de organización social y política. En Europa, hacia 1870 se produjo la emergencia de Italia y Alemania como Estados Nacionales. Ya en el siglo XX, la I Guerra Mundial, produjo otro *boom* de “Estados Nacionales” como sucesores de los imperios Ruso, Austro-Húngaro y Otomano, desintegrados tras

el conflicto. Tras la II Guerra Mundial, con el proceso de descolonización y liquidación Imperial, otro gran grupo de “Estados Nacionales” se constituyó, particularmente en África y Asia. Finalmente, cerca de terminar el siglo XX, la desintegración de Yugoslavia generó siete nuevos países, y de la ruptura del campo soviético emergieron otros quince. A la presente fecha nuestro mundo cuenta ya con casi doscientos “Estados-Nacionales”.

A partir del “descongelamiento” de las relaciones de poder con la caída del campo soviético, las relaciones internacionales han ido transformándose, en particular pensando la sociedad internacional como un sistema de pluralidad de actores donde el Estado-nacional ya no es ni el único actor, ni el actor unitario, característico de la tradición westfaliana. Desde el último tercio del siglo XX se viene desarrollando un proceso generalizado de transformación estructural de la sociedad y la economía, asociado a la globalización. En primer lugar, se ha producido la emergencia, por necesidad de escala económica, de organismos supra estatales con mayor capacidad para competir, y a los cuales los Estados nacionales ceden algunas de sus prerrogativas tradicionalmente asociadas al concepto indivisible de soberanía, ya sea en asuntos arancelarios, tributarios, financieros, y hasta en su capacidad de emisión de moneda; de hecho, en casos como la Unión Europea, también cede soberanía en otros campos como la movilidad humana y laboral. En segundo lugar, se ha producido la emergencia de la “Empresa Global”, como nuevo operador económico, con intereses, negocios y emprendimientos a nivel planetario, y que no hacen parte de ningún cuerpo político (por lo menos en su totalidad). Su importancia y peso económico equivale ya al de economías nacionales como la de Bélgica; conglomerados como Google, Amazon, Apple, Alibabá, administran presupuestos superiores al de la mayoría de los países del mundo. Estos hechos han transformado la política exterior de los Estados en el ámbito económico, con el correlato necesario de la inclusión de una pluralidad de actores vinculados a la generación de dinámicas de integración de las economías nacionales.

En tercer lugar, puede mencionarse el fenómeno de la globalización como acontecimiento cultural, impulsado por la revolución tecnológica, que vuelve cada día más ilusorias las fronteras y las “autoridades”. No en vano ciertos Estados nacionales de modelo cerrado, buscan limitar el impac-

to de la cultura global. Y otro tanto tenemos que analizar si a estos efectos culturales globales agregamos los relacionados con el ámbito de la seguridad, tanto en la red virtual como en la seguridad pública convencional. Sobre la base de esta transformación estructural de la economía mundial, así como de la dinámica de la política exterior de seguridad de los Estados, surgió un nuevo ámbito de las relaciones internacionales: los denominados “asuntos o problemas intermésticos”, ligados a los procesos de interdependencia compleja (véase Keohane y Nye, 1988), que abarcan propiamente los temas que tienen raíces tanto en las dinámicas nacionales como en el escenario internacional, de la mano de actores que se mueven en los dos ámbitos.

En cuarto lugar, el proceso de descentralización (principalmente política, pero también económica) es otra cara de la transformación estructural de la economía global y de la democratización, que se profundizó desde los años 80 en América Latina (Restrepo, 2006). Este proceso posibilita el posicionamiento de la acción de los gobiernos locales a nivel internacional (gobiernos municipales, departamentales, regionales, estatales, provinciales, etc.). A nivel general esto se puede expresar en la emergencia de la “ciudad-región”, en la que por condiciones particulares (geográficas, científicas, educativas, tecnológicas, financieras, legales, etc.) se generan unas ventajas operativas específicas, capaces de concretarse en ventajas comparativas, de cara a la competencia global (véase también la discusión de Saskia Sassen, 2001 sobre la idea de “ciudad global”).

En efecto, un concepto de soberanía rígida e indivisible ha sido la piedra angular del Estado nacional, y es justamente lo que está hoy en entredicho, desde los campos de la economía, la seguridad, la cultura, y aspectos sociales, entre otros. Por tanto, en este trabajo, al enfocarnos en la discusión de la “paradiplomacia” tenemos presente que en el mundo de hoy existen agentes políticos y económicos diversos que establecen relaciones entre sí al margen, y aún a pesar del Estado nacional; y a pesar de las resistencias, esta es una tendencia creciente. Es común que los gobiernos no-centrales (que abarca denominaciones como: subnacionales, subestatales, de Estados federados, intermedios, regionales, provinciales, departamentales, locales, municipales, cantonales, urbanos, etc.) establezcan vínculos con instancias similares, en el plano cultural por ejemplo, definiéndose como ciudades

hermanas, o con entidades supranacionales, buscando una calificación de Ciudad Patrimonial, como es el caso de Quito o Cracovia. Por lo general, el Estado nacional no ha interferido con estas iniciativas que bien podrían incluirse en lo que se denomina la “baja política” internacional. Otra cosa se da cuando estos gobiernos subnacionales³ buscan gestionar recursos económicos para sus proyectos, evitando pasar por el visto bueno de la autoridad nacional. La mala experiencia que se produjera en Argentina, previa a la crisis de 2001, cuando algunas provincias contrataron deuda externa por su cuenta, que debió ser asumida posteriormente por el Estado argentino, al no poder honrarla los entes provinciales, dio lugar a un endurecimiento en la posición de los Estados nacionales de la región, así como de algunas entidades de crédito que lo concedieron sin el debido análisis.

Nuestro objetivo general en este trabajo es reflexionar sobre estos aspectos distintivos del fenómeno de la “paradiplomacia” con referencia al caso de Ecuador y la ciudad de Quito principalmente. Nuestro argumento destaca de manera general que el término “paradiplomacia” implica una consideración peyorativa o, por lo menos, subestima la calidad de acción diplomática plena (o participación en el escenario internacional plena) que pueden llegar a desarrollar los gobiernos subnacionales en diferentes ámbitos temáticos. El desarrollo de alternativas de diálogo y contacto entre los agentes políticos y económicos que emergen de las nuevas realidades, es en verdad el más importante esfuerzo que en este plano debe emprenderse, para una actualización y modernización de la diplomacia. En adelante el texto se desarrolla en tres secciones adicionales. En la segunda se realiza una revisión y discusión conceptual desde el campo disciplinar de las relaciones internacionales sobre la legitimidad para que los gobiernos subnacionales desarrollen una participación en el escenario internacional más allá de las acciones *ad hoc*. En la tercera sección se desarrollan diversas consideraciones

3 Como detallaremos más adelante, se reconoce que conceptualmente el término “gobiernos no-centrales” es el más apropiado para referirse al actor que nos ocupa y su participación en el escenario internacional. Sin embargo, por una cuestión meramente de estilo, y teniendo en cuenta que tenemos el caso ecuatoriano como referencia para la discusión (un Estado unitario), se usará a lo largo del texto el vocablo “gobiernos subnacionales” para referirnos a los gobiernos no-centrales que pueden ser de tipo “provinciales” o “cantones/municipales” (en el ordenamiento jurídico se los denomina formalmente “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, GAD, provinciales o cantonales).

más empíricas sobre algunos procesos en Quito. Por último, la cuarta sección presenta unas consideraciones finales (antes que conclusiones), a partir de las cuales se busca proponer caminos prácticos para la participación de los gobiernos subnacionales ecuatorianos en el escenario internacional.

Hacia una participación internacional de los gobiernos subnacionales sistemática y legítima⁴

La participación en el escenario internacional de los gobiernos subnacionales ha significado retos de interpretación para los principales enfoques teóricos en las ciencias sociales, y particularmente para el campo de las relaciones internacionales. Desde los años 80 se empezó a construir una agenda de investigación sobre este fenómeno: ya fuera desde los enfoques que analizan los actores en relaciones internacionales, de la política exterior, de los procesos de integración, o desde enfoques de carácter más sociológico (territorialidad, desarrollo, regímenes de gobierno, entre otros).⁵ En América Latina, el desarrollo académico sobre este fenómeno ha crecido durante la primera década del siglo XXI, con una agenda marcadamente descriptiva. Tales son los trabajos de análisis de casos sobre la participación internacional de gobiernos locales en México (Schiavon, 2006, 2010), Brasil, Argentina y Uruguay (éstos últimos en el marco del proceso de integración Mercosur; véanse diversos trabajos en Vigevani, Wanderley y Cintra, 2006; Viana y Blanes, 2010). En la Región Andina, particularmente, la investigación sobre este fenómeno ha sido menos dinámica, hecho que contrasta con el creciente protagonismo internacional que han adquirido los gobiernos subnacionales en temas estratégicos como la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones y la cooperación internacional para el desarrollo.⁶

⁴ Buena parte de esta segunda sección está basada en argumentos presentados en otros trabajos publicados por uno de los autores (Zamora, 2015; 2016a, 2016b; 2017).

⁵ Véase Aldecoa y Keating, 2000; Michelmann y Soldatos 2001, como trabajos representativos de este periodo.

⁶ Véase más recientemente el Volumen 28(1) del año 2016 de la revista *Desafíos* coordinado por Zidane Zeraoui (2016), y el trabajo coordinado por Ángel Tuirán (2017), para otros ejemplos de análisis de casos en la región.

En lo que resta de esta sección discutiremos, primero, la legitimidad de los gobiernos subnacionales para ser considerados actores dentro del escenario internacional y, segundo, la legitimidad de que los gobiernos subnacionales desarrollen una participación en el escenario internacional sistemática, que vaya más allá de las acciones *ad hoc*, y que busque convertirse en un área para desarrollar lineamientos de política pública a nivel local.

¿Cómo puede definirse a los gobiernos subnacionales como “actores” en el escenario internacional?

Partiendo de la caracterización de Keohane y Nye (1988) de “interdependencia compleja” para la realidad internacional, durante los años 70 crecieron los estudios sobre “nuevos actores internacionales” (empresas multinacionales, organizaciones intergubernamentales, ONG, nuevos movimientos sociales, entre otros) que desafiaban el lugar central del Estado como “el actor” (único y unitario) de las relaciones internacionales. Los debates implicaron un desplazamiento del lugar de observación de los actores: se pasó del carácter jurídico-formal, basado en entendimientos unívocos de la soberanía y la territorialidad, hacia un carácter funcional (movimientos, flujos), que reconoció a los actores de acuerdo a su capacidad o habilidad de influir en la política mundial en términos de autonomía. Los años setenta, crearon condiciones para el posicionamiento de los gobiernos subnacionales (Magone, 2006). Particularmente, las regiones vinieron a ser las unidades territoriales más flexibles para la articulación al mundo globalizado y su nueva forma de producción, en la medida en que tienen mayor capacidad de adaptarse a los cambios de la globalización y evitar así también sus riesgos (Vigevani, 2006; Keating, 2000).

Durante los años ochenta se ubica con mayor atención a la cuestión subnacional, en primera instancia reconociendo el impacto que tenía la política mundial en estas unidades. Ivo Duchacek (quien analiza los sistemas federales) sostiene que existen nuevas voces (oposición, comunidades etnoterritoriales y grupos de interés) que perforan al Estado: hacia arriba a través del nuevo regionalismo, hacia abajo a través de los procesos de

descentralización y, hacia afuera desde la participación de la sociedad civil (Duchacek, 2001; Luna, 2010; Magone, 2006). En sus trabajos, Duchacek (2001) y Soldatos (2001) –considerados los iniciadores de estas discusiones– se sitúan desde el imperativo de la interdependencia para señalar que, no solamente las naciones sino también sus unidades territoriales ven la necesidad de desarrollar competencias para reaccionar ante los eventos que vienen desde el exterior. Pero al mismo tiempo señalan que la actividad internacional supone que las autoridades locales poseen un grado considerable de autonomía jurisdiccional en sus asuntos internos que intentan extender hacia temas internacionales, y por tanto, allí reside la explicación de que dicha actividad internacional se haya desarrollado en los países con sistemas federales democráticos (o con autonomías regionales como España o Bélgica), que coinciden con países del capitalismo avanzado.

Así, los “gobiernos subnacionales” pasan a convertirse en actores internacionales en la medida en que afectan la política internacional en general, la de sus Estados en particular, y atraen la atención de otros actores como las corporaciones transnacionales, las agencias multilaterales y los medios de comunicación. El establecimiento de oficinas de representación en el extranjero, los viajes de cortesía, las misiones temporales, la promoción del comercio y la inversión, la creación de zonas para el comercio exterior y la participación en espacios internacionales formales e informales, han sido señaladas como las formas tradicionales de involucramiento internacional de estos gobiernos (Duchacek, 2001, pp. 12-14).

Desde mediados de los años noventa el tratamiento de los actores internacionales tuvo un nuevo clivaje, marcado por el posicionamiento del concepto de gobernanza, que se expresa en la idea de una nueva práctica de gobierno en donde los lazos o relaciones jerárquicas desaparecerían, partiendo de nuevas relaciones entre Estado-Sociedad-Mercado (globales) (Marx, 2008). Sin embargo este discurso de buenas prácticas de gobierno a través de la gobernanza global termina desconociendo las contradicciones propias de las relaciones internacionales. Para tratar de superar esta posición Salomón (2008) propone tratar la “cuestión subnacional” en el marco del retorno a la distinción entre gobierno y sociedad. Dicha propuesta permite identificar la diversidad de proyectos políticos presentes en la defini-

ción y formas que toma la acción exterior de los gobiernos subnacionales. Nótese que esta distinción no es entre Estado y sociedad. Importa aclarar esto en la medida en que se ha caracterizado a los gobiernos subnacionales como actores no-estatales, problema que se debe a que se ha identificado en relaciones internacionales al Estado con el gobierno central. Salomón sostiene que no es necesario cuestionar el carácter “estatal” de los gobiernos subnacionales a pesar de que en su acción exterior éstos lleguen a comportarse como actores no-estatales.

Salomón (2007; 2008; Salomón y Nunes 2007) es enfática en señalar que en el campo de las relaciones internacionales debe haber claridad a la hora de tratar al actor. Propone conceptualizar la cuestión a través del análisis de la “acción exterior de los gobiernos subnacionales”, no de las regiones, ni de las ciudades, ni de las entidades subnacionales a secas. Pero esta propuesta tampoco puede ser tomada como la guía conceptual más útil. Particularmente, el concepto “subnacional” presenta problemas de aplicación a contextos de Estados multinacionales. Allí es inapropiada su adopción porque los grupos sociales que se consideran naciones diferenciadas dentro de un mismo Estado no aceptarían una denominación de nación de menor nivel o de segundo orden. También se ha usado el concepto “subestatal” para definir al actor gubernamental. Sin embargo, como sugiere Aguirre (2000), este concepto tiene problemas de aplicación en los Estados federados, porque lo que allí existe son “Estados” a secas (constituyentes de la federación), en igualdad de condiciones unos con otros, que incluso reclaman una acción internacional en su condición de unidades constituyentes frente a la federación.⁷ Por estas connotaciones problemáticas a las que aludimos con los conceptos “gobiernos subnacionales” y “gobiernos subestatales”, se considera que la mejor opción conceptual para tratar al actor del que nos ocuparemos en este trabajo es el término “gobiernos no centrales” (GNC), que puede incluir gobiernos regionales, locales, de ciudades, departamentos, provincias, regiones, Estados federados, municipios, cantones, etc. (Aguirre, 2000).

7 Ver Kincaid, 2001, sobre “diplomacia constitutiva”.

¿Bajo qué premisas un gobierno subnacional (GNC) puede desarrollar una política pública de participación en el escenario internacional?

En este aspecto ha sido difícil salir del marco del Estado, ya que históricamente la política exterior ha sido su prerrogativa exclusiva; idea afianzada a través de la lógica del interés nacional y las relaciones estratégicas de poder. Sin desafiar el estadocentrismo surgieron modelos burocráticos y organizacionales de gestión de la política exterior en los que tuvieron cabida otros actores, entre ellos los gobiernos subnacionales. Sin embargo, fue a través de la inclusión en las relaciones internacionales del análisis de los regímenes políticos que se visibilizó a estos gobiernos. Esto se hizo a partir de la indagación por la distribución de competencias y la autonomía funcional de los niveles de gobierno en la formulación de la política exterior, en sistemas federales o unitarios. Esta fue la postura que abrió el debate, y que se encuentra en los trabajos pioneros.⁸

Frente al federalismo clásico (con perfecta diferenciación de competencias) surgió un nuevo federalismo que partió de la existencia de relaciones mucho más difusas entre los niveles de gobierno. Su agenda de investigación incluyó los mecanismos de cooperación interna, la regulación de la acción exterior de los gobiernos subnacionales y los ámbitos de política, y la apertura y democratización de la política exterior que lleva a una segmentación de la misma (Soldatos, 2001; Luna, 2010, pp. 60-61). Soldatos señalaba una segmentación territorial/vertical (entre diferentes niveles de gobierno), y otra funcional/horizontal (al interior de un nivel de gobierno) de la política exterior en las federaciones industrialmente avanzadas. Así, “la segmentación de políticas y de actores son los dos elementos constitutivos de la *paradiplomacia* de las unidades federadas” (Soldatos, 2001, p. 37).

En todo el debate frente al fenómeno del involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, la propuesta conceptual más abarcadora y aceptada en el análisis de la política exterior ha sido la llamada “paradiplomacia” (abreviación de diplomacia paralela).

8 Véanse los diversos trabajos incluidos en Michelmann y Soldatos, 2001; Aldecoa y Keating, 2000; Crielmans, 2010; Vianna y Blanes, 2010; Vigevani, Wanderley y Cintra, 2006.

[L]a paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos [formales e informales,] permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (Cornago, 2000a, p. 56).⁹

Sin embargo, la paradiplomacia ha sido un concepto contestado. Aguirre (2000) señala que, en sentido estricto, fue trasladado acríticamente desde sus primeras formulaciones hechas por Duchacek y Soldatos en el marco del transnacionalismo y el análisis del federalismo. Por aquella época, Duchacek decidió adoptar este término sugerido por Soldatos para reemplazar su primera referencia coloquial como “microdiplomacia”. A pesar de las aclaraciones de sus “progenitores”, el concepto también empezó a usarse para referirse a la participación en el escenario internacional de cualquier actor diferente a los gobiernos de los Estados-nacionales (Aguirre, 2000; Vigevani, 2006). En esta discusión de Aguirre (2000) queda claro que los diferentes enfoques interpretativos sobre este fenómeno no han podido salir del marco estrecho, tradicional, estadocentrista, realista, que ha dominado el campo de las relaciones internacionales.

Según Salomón (2007, pp. 9-10) la propuesta de análisis de la paradiplomacia tiene dos problemas. En primer lugar, puede ser tan amplia que llega a perder valor explicativo en tanto incluye cualquier tipo de contacto exterior. En segundo lugar, es reduccionista porque no denota la totalidad de una política exterior sino solamente una de sus dimensiones: no responde a “qué” se hace (la política exterior) sino a “cómo” se hace (la paradiplomacia). Por esta vía surge la pregunta por la legitimidad de los gobiernos subnacionales para desarrollar una política exterior. Para algunos autores los gobiernos subnacionales sí pueden tener una política exterior que no

9 Esta definición ha sido reproducida con mínimas modificaciones en otros trabajos de Cornago (2000a, 2010a, 2010b), y ha sido retomada en la mayoría de los trabajos de la literatura especializada a los que aquí se hace referencia. Duchacek (2001) y Soldatos (2001) acuñaron también el concepto “protodiplomacia” para designar las relaciones internacionales de algunos gobiernos no-centrales (GNC) con contenido político separatista o que pretenden ser base de una futura independencia al nivel de los Estados nacionales.

dispute la prerrogativa exclusiva del Estado, sino que se entienda como un plan de acción coherente y sostenido en el tiempo en busca de beneficios de diverso tipo, distinta a la simple práctica de alguna acción exterior *ad hoc* (Salomón 2007, p. 10). En sentido estricto, estamos hablando de una política pública local como las que se desarrollan en otras áreas.

El desafío que queda planteado es ¿cómo identificar la existencia de una política exterior de este tipo? Salomón (2007) recomienda seguir la pista de la institucionalización de la acción exterior y el tipo de coordinación de la misma en los niveles de gobierno. Por su parte, Hocking (2000, p. 34) señala que el análisis de dicha política exterior debe incluir criterios como los objetivos y motivaciones, la extensión y la dirección de la participación, las estructuras y los recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales para dichas actividades, los niveles de participación y las estrategias diseñadas y desarrolladas. En el estudio de caso sobre México, Schiavon (2006, 2010) propuso una metodología para establecer una tipología de la participación internacional de los gobiernos estatales; allí propuso seguir la pista de tres componentes de la acción de los gobiernos subnacionales: la estructura gubernamental o institucional creada, el desarrollo de actividades económicas, y el desarrollo de actividades políticas.

Tres aspectos que deben quedar claros de esta discusión teórica

El fenómeno objeto de investigación debe definirse como la participación o el involucramiento en el escenario internacional de los gobiernos subnacionales (o en general los Gobiernos No Centrales GNC). Esta concepción permite analizar los diferentes fenómenos relacionados, ya sean de cooperación o de acción en el campo económico/político, etcétera. Por otro lado, el actor queda circunscrito a los GNC, y queda claro que en términos analíticos es mejor guía considerar a los GNC como parte del Estado: vienen a ser el Estado en el nivel territorial correspondiente. La condición de actor internacional para estos gobiernos subnacionales ha sido defendida como un actor de naturaleza intermedia entre la tipología de Rosenau de “actores condicionados por la soberanía” y “actores libres de soberanía”. Esta naturaleza in-

termedia ha permitido hablar de los GNC como parte del Estado-nacional, pero al mismo tiempo, ha permitido proponer unas formas de participación en el escenario internacional de carácter informal, a la manera de las ONG, de las organizaciones privadas, o de organizaciones de la sociedad civil en general. Un problema diferente, que aún no se resuelve, y que tiene que ver con un enfoque jurídico-formal de los actores, es la posibilidad de considerar a los GNC como sujetos del derecho internacional. En este último campo las discusiones problematizan un entendimiento unívoco e indivisible de la soberanía, e incluyen los debates de la gobernanza multinivel.

La paradiplomacia ha sido el concepto más usado para denotar la participación en el escenario internacional de los gobiernos subnacionales. Un problema es que este concepto se usa para denotar muchos tipos de participación internacional de muchos tipos de actores y no solo de los gobiernos subnacionales. Además, otro problema es que en sí misma la “paradiplomacia” implica una consideración de actividad diplomática disminuida, no plena, incompleta, que contrasta con las necesidades de los gobiernos actuales de desarrollar capacidades para aprovechar cabalmente las oportunidades del contexto internacional, y asimismo para contrarrestar los riesgos asociados. Vista la discusión, consideramos que es legítimo que los gobiernos subnacionales aspiren a desarrollar una especie de “política exterior de estado local” en la forma de una “política pública local de/para participación en el escenario internacional”. La consideración inicial es que dicha política no desafía necesariamente las prerrogativas exclusivas del Estado-nacional. Los gobiernos subnacionales pueden desarrollar dicha política como parte de sus competencias internas, ya sea de manera singular o a través del conjunto de sus políticas públicas locales, en los diferentes sectores que se proponen abordar la cuestión de la internacionalización de su territorio. En términos más amplios podríamos decir que se busca dar carácter orgánico a las políticas que se proponen articular lo local con lo global.¹⁰ Para cumplir dichos objetivos, salta a la vista la necesidad de que los gobiernos subnacionales desarrollen arreglos institucionales apropia-

10 Adicionalmente, en este campo, las discusiones se han desplazado de los términos dicotómicos, y cada vez se insiste más en analizar los tipos de relaciones entre los niveles de gobiernos, por ejemplo, a través de preguntas por el “régimen de política exterior nacional” (Cornago, 2010).

dos, incentivando un proceso de innovación institucional local, que puede al mismo tiempo demandar innovación institucional en el régimen de política exterior del Estado, a través de canales formales o informales.

Consideraciones sobre las potencialidades para la acción internacional de los gobiernos subnacionales ecuatorianos

Dentro del Ecuador, vale la pena analizar los pasos que Quito, como ciudad-región ha dado en el plano de esta “Diplomacia Alternativa”, y que la muestran como una de las más activas ciudades en proyectarse a tal plano. En la Región se cumplieron recién cuarenta años de la Declaratoria de Quito como “Patrimonio de la Humanidad”, distinción que le cupo junto a Cracovia, siendo las primeras ciudades del mundo así calificadas por la UNESCO. Las gestiones emprendidas por el Cabildo con tal propósito, marcan un hito importante. Como antes se ha dicho, el Gobierno nacional no puso trabas a tales contactos, al contrario, los apoyó.

Quito ha sido una ciudad con actividad en el escenario internacional ya por varias décadas (Carrión y Dammert, 2011a; 2011b; Carrión, 2011; Grijalva, 2013; Agosto, 2015). Durante los años noventa y el primer quinquenio de este nuevo milenio, la ciudad logró constituir una estructura institucional mínima para ejercer sus actividades diplomáticas en diversas áreas (Grijalva, 2013). En general la ciudad se vio relativamente favorecida por el aumento de autonomía ganado en el marco del proceso de descentralización que tuvo lugar en ese periodo. Especial importancia revistió en este periodo la declaración especial de Distrito Metropolitano que la ciudad ostenta desde 1993 (Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito), hecho que propulsó pensar el desarrollo de la ciudad en claves territoriales como ciudad-región. Desde 1988 se creó la “Asesoría en Relaciones Internacionales” (transformada en 1998 en Asesoría en Asuntos Internacionales, AAI, que se convirtió a su vez en la Dirección de Relaciones Internacionales en 2010)¹¹ como un órgano asesor vinculado

11 Véase la evolución institucional en Agosto, 2015.

directamente al jefe del ejecutivo local (Alcalde Metropolitano), con el objetivo de centralizar fundamentalmente las relaciones con los cooperantes internacionales relacionados con la declaración de Patrimonio Cultural de la Humanidad (1978) para la ciudad. En general, desde entonces el tema del patrimonio histórico cultural ha sido una de las anclas o pivotes del proceso de internacionalización y el ejercicio de la diplomacia de la ciudad. Por otra parte, diversos documentos de planificación macro¹² permiten pensar que, de cara al nuevo milenio, la ciudad se esforzó por establecer con relativa claridad una agenda de internacionalización, que se centraba en mejorar la competitividad territorial (infraestructura de servicios y promoción de ciudad para atraer turismo). La actividad diplomática del gobierno de la ciudad fue en general diversa, buscando recursos y proyectos de cooperación con otras ciudades, con gobiernos de otros países, y con diferentes organismos internacionales (PNUD, UNICEF, UNIFEM, PMA, OMS, OPS, CEPAL, OIT, BID, CAF, entre otros). Finalmente, en el nuevo milenio la ciudad ya contaba con una larga experiencia y trayectoria de participación en diversas redes o asociaciones de gobiernos locales/urbanos (de intereses generales y/o temáticos específicos), incluidas las más importantes a nivel global y regional latinoamericano (FMCU, IULA, CGLU, FLACMA, METROPOLIS).

Ya en la última década bajo un nuevo marco constitucional y legal,¹³ en el contexto regional de América Latina, Ecuador ha sido uno de los países que ha desarrollado un marco normativo que, en principio y formalmente, promueve la acción o participación internacional de sus Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Proyecto AL-LAs 2013). Este arreglo institucional es el que podemos denominar el “régimen ecuatoriano de política exterior”. A pesar de la apertura, como en la mayoría de Estados

12 Por el año 1997 se desarrolló un proceso de planificación participativa que apuntaba a un Plan Estratégico Urbano del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ); en el año 2000 la ciudad contaba con el “Plan de Desarrollo Quito Siglo XXI”; y en 2004 se plasmó el “Plan Estratégico Equinoccio 21” con un horizonte temporal hasta 2025, que se tomó como base del plan de gobierno del periodo 2005-2009, “Quito hacia el Bicentenario”. El Plan Equinoccio 21 fue revisado y modificado en el año 2009 (Véase Grijalva 2013, 60-61).

13 Constitución de la República del Ecuador (2008); Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010); Plan Nacional de Descentralización 2012-2015.

existentes, la Constitución señala que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Gobierno central (Art. 261, numerales 2, y 1 sobre seguridad nacional); aunque la misma constitución no excluye la participación concurrente en estas competencias por parte de otros niveles de gobierno subnacionales (Art. 260). Formalmente, la carta política abre una gran ventana de oportunidad para la acción internacional de los GAD provinciales y municipales al señalar que es su competencia exclusiva “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Art. 263, numeral 8, y Art. 264, numeral 14, respectivamente). Estas competencias para el nivel municipal y de Distritos Metropolitanos se ratifican en el COOTAD (ver Art. 131). Es importante no perder de vista que lo que este régimen institucional está estableciendo es específicamente circunscrito a la cooperación internacional y que las acciones de los gobiernos subnacionales deberán estar sujetas al registro e información a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI, que fuera una institución autónoma pero actualmente convertida en Subdirección de cooperación dentro de la cancillería), que a nombre del Estado regula su pertinencia.

Si nos atenemos solamente a la formalidad de las disposiciones del “régimen de cooperación internacional” (no del régimen nacional de política exterior de manera general) debemos señalar como lo hace el Proyecto AL-LAs (2013; véase la comparación regional en la Tabla 1), que el Ecuador es un país con una regulación proclive a la participación en el escenario internacional de los GAD. Sin embargo, más como una hipótesis antes que como una afirmación probada, debe señalarse que la supervisión o tutela del órgano rector del sector de cooperación internacional (antes SETECI y ahora la Subdirección de Cooperación) ha sido un mecanismo eficiente para “ajustar”, delimitar y restringir la acción internacional de los GAD en dos sentidos: (i) delimitarla exclusivamente al campo de la cooperación estrictamente no reembolsable y/o cooperación técnica y, en segundo lugar y quizás lo que es más importante en los hechos, (ii) limitar la acción internacional de los GAD a iniciativas que sean valoradas como articuladas y coherentes con las prioridades nacionales de cooperación (lo cual incluye una delimitación de los socios posibles por parte de la autoridad nacional) y los lineamientos globales del Plan Nacional

Tabla 1. Características institucionales formales sobre la acción o participación internacional de los gobiernos subnacionales en diferentes países de América Latina

		ARG	BOL	BRA	MEX	COL	ECU	PER	CHI	SLV	URY	ESP	FRA
Estructura Institucional Territorial	Estado Unitario					X	X	X	X	X	X		X
	Estado autonómico o Federal	X	X	X	X							X	
	Gob. Locales con facultades desconcentradas				X				X	X	X		
	Gob. Locales con facultades autónomas	X	X	X		X	X	X					
Marco Jurídico-Legal en materia de RRH	Competencia legal exclusiva Gob. Central								X	X	X		
	No existe regulación específica sobre RRH de Gob. Locales		X										
	Gob. Locales disponen de ciertas competencias legales de acción exterior	X		X	X	X		X					
	Existencia de marco legal promotor de acción internacional de gobiernos locales						X					X	X
Actitud de gobiernos Nacionales sobre acción internacional de Gob. Locales	Control				X			X	X				
	No implicación		X	X						X	X	X	
	Coordinación y apoyo	X				X	X						X

Fuente: Adaptado de Cuadros 2, 3 y 5 (Proyecto AL-LAs 2013, pp. 53, 55, 82).

de Desarrollo. En la práctica, en sentido estricto, esto constituye un mecanismo informal pero eficiente de control estatal sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales; y a esto debemos sumar la debilidad estructural en los gobiernos subnacionales en términos de capacidades específicas para gestionar cooperación (y otros recursos) internacional(es). Este hecho puede estar relacionado con otras tendencias en el proceso general de descentralización en Ecuador en la última década, en donde se observa una especie de contradicción entre un proceso formal de descentralización que corre aparejado con un proceso “real” de re-centralización.

Al presente, Quito ha establecido relaciones de “Hermandad” con más de treinta ciudades del mundo, a través de agendas comunes, que incluyen múltiples temas, como la conservación de centros y monumentos históricos y el medio ambiente. Ha participado en eventos de la magnitud de Hábitat I, II, III, habiendo sido sede del Hábitat III en 2016, sin duda el más importante espacio académico y político en el mundo sobre “la cuestión urbana”, sus perspectivas y sus desafíos. Sigue participando activamente en numerosos foros regionales y mundiales, habiendo sido sus personeros, parte de los cuerpos directivos de tales organizaciones, de manera constante y destacada, como es el caso de la CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), una verdadera ONU de las ciudades, o la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), entre otras.

Es de particular interés mencionar un caso ocurrido en Quito, hasta ese momento inédito en el país, de una Organización Internacional de Cooperación que otorga un crédito, sin garantía soberana, es decir, sin un aval del Gobierno nacional, a una empresa de servicios públicos. Es el caso producido entre la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, Agua de Quito (EPMAPS) y la AFD (Agencia Francesa de Desarrollo), que otorga un crédito de USD\$ 70 000 000,00, a un plazo de veinte años, con un período de gracia de 66 meses, para “aumentar la producción de agua cruda, capacidad de tratamiento y transferencia de sistema de abastecimiento de agua de Papallacta”, lo cual busca asegurar el suministro de agua para la ciudad de Quito, hasta el año 2040.

Resulta esencial contextualizar esta acción en el momento político y económico en que se produce, tanto su negociación, como su desenlace. El

proceso arrancó en medio de la evidente caída del mercado petrolero, con sus graves consecuencias en la economía nacional. La avidez del Gobierno central para sustentar sus presupuestos, más aún ante los imperativos políticos que el próximo proceso electoral planteaba. Las gestiones de la EPMAPS Agua de Quito ante las autoridades financieras nacionales (Ministerio de Finanzas), para la obtención de un aval del Gobierno nacional para un crédito esencial, de cara al futuro de la ciudad, se vieron frustradas ante la decisión política del Gobierno de captar y orientar todos los recursos a los objetivos electorales, por un lado evitando la suspensión de las obras “emblemáticas” del gobierno. A la coyuntura turbulenta en términos económicos y al desafiante proceso electoral que se avecinaba, debe sumarse que el gobierno del DMQ no era afín a la línea política del gobierno nacional, y por tanto era previsible que la obtención de dicho aval fuera una tarea casi imposible.

Delay is the worst form of denial (La demora es la peor negativa) señala el dicho inglés, que viene perfectamente al caso. Se pierden (o se ganan, según quién lo mire) varios meses, hasta que las dos entidades deciden explorar otras alternativas. Para más complicación, a días del final del Gobierno pasado, el presidente dinamita los últimos acuerdos de resolución de conflictos que Ecuador había firmado a lo largo de mucho tiempo con varios Estados, en referencia a la inversión extranjera. Obviamente el limbo jurídico que se originó limitó enormemente la posibilidad de tales inversiones, situación que hasta la presente fecha no se corrige. Estos procesos suelen tomar largo tiempo y trabajo en alcanzarse y concretarse. Desmontar acuerdos, es, hasta cierto punto, fácil. Establecerlos no lo es tanto.

Afortunadamente, la EPMAPS Agua de Quito, es una empresa que ha desarrollado su acción en el ámbito técnico y profesional, en su gestión administrativa y operativa. Esto ha logrado evitar el gran mal que ha aquejado a muchas empresas públicas en Latinoamérica: la politización y su consiguiente clientelización. El producto de esta gestión se traduce en los niveles de cobertura, en sus servicios de agua potable y alcantarillado, de altísimo nivel local, regional y hasta mundial, así como en un eficiente control de pérdidas y sobre todo en un modelo efectivo de recaudación.

Los indicadores de la Empresa, auditados bajo criterios internacionales, en lo operativo y financiero, aunados a políticas internas de transpa-

rencia y buenas prácticas corporativas, demostraban a la Agencia Francesa de Desarrollo, la seguridad de su inversión y la certeza de su recuperación. Era pues necesario buscar los mejores instrumentos jurídicos, para dentro de éstos generar un procedimiento sin antecedentes en los Acuerdos de Cooperación en el país. Dicho instrumento se plasmó en el Contrato N° CE101001 R DE LA AFD que suscriben las dos entidades el 22 de Junio de 2017¹⁴, cuyo antecedente es la aprobación, en julio de 2016, por parte de la prestamista (AFD), de su disposición de otorgar el referido préstamo, sin la garantía soberana, habida cuenta del bloqueo producido en el Ministerio de Finanzas de la posibilidad del aval soberano.

El contrato contiene interesantes aspectos, que merecen ser resaltados:

- Establece y delimita la relación de crédito y su pago a dos actores, la EPMAPS Agua de Quito, como Prestataria y la Agencia Francesa de Desarrollo, AFD, como Prestamista.
- El retorno de capital o intereses sobre el crédito otorgado, no está garantizado ni por el Estado Nacional, ni por el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. (En el siguiente numeral, se señala el mecanismo de pago, que es, como debe ser, el propio proyecto que se financia con los recursos prestados, sin afectar a otros proyectos ni al presupuesto de la Empresa).
- Con los recursos generados por el proyecto específico objeto del crédito contratado se constituye un fideicomiso, y en éste se deberán depositar, de acuerdo a una metodología y plazos acordados, los abonos a capital e intereses que aseguren a la entidad prestamista la recuperación de sus recursos.
- Se establecen varios requisitos administrativos y operativos, que suponen la existencia y vigencia de una estructura sólida, basada en modelos de buenas prácticas, transparencia, eficiencia y eficacia, en la EPMAPS Agua de Quito. Es evidente que la entidad prestamista habrá investigado a fondo estos supuestos, y habrá encontrado que se ajustan a la realidad y/a estándares internacionales, antes de conceder

¹⁴ Este instrumento en su integridad, se lo puede encontrar en la página web de la EPMAPS: <https://goo.gl/t8dWWi> y de la AFD en: <https://goo.gl/PvWejp>

el préstamo, dejando de lado la práctica habitual de la exigencia de aval soberano para otorgarlo.

Este contrato se constituye en un referente de gran significación, pues establece una suerte de jurisprudencia, que sin duda puede abrir puertas a procesos similares. No es sorprendente entonces, que la misma entidad prestamista, la AFD, haya llegado a un acuerdo de crédito similar, esto es sin aval soberano, con el Municipio de Guayaquil, es decir un gobierno subnacional, para un proyecto de transporte masivo. Es de suponer que criterios similares a los considerados en el contrato con la EPMAPS Agua de Quito, se habrán aplicado en el caso de la Municipalidad de Guayaquil. El contrato se firmó el 4 de agosto del 2017, por un monto de USD\$ 114 300 000,00.

Cabe destacar que, en ambos casos el Gobierno central demora los procesos, sin razón alguna, que no sea la diferencia política que lo separa de las administraciones locales, la crisis presupuestaria y la coyuntura electoral. La principal objeción que surge, tanto desde la EPMAPS Agua de Quito, como del Municipio de Guayaquil, se refiere al absurdo legal que exige una “aprobación” por parte del Gobierno central, sobre una decisión que no le atañe, pues ni está aportando dinero, ni está obligándose a devolverlo. Esta disposición crea un margen de discrecionalidad política, a todas luces abusivo. La disposición legal llega al extremo de requerir esta “aprobación” incluso para una donación o un crédito no reembolsable, a cualquier instancia de Gobierno local.

Consideraciones finales

De lo expuesto, se extraen varias consideraciones, siendo las más importantes las siguientes:

- Parecería evidente que la exclusividad del ejercicio diplomático a cargo del Estado nacional ha dado paso ya a otros actores, y que esta situación tiene antecedentes históricos numerosos y significativos.

- También está claro que la larga práctica de control de la diplomacia, como campo exclusivo del Estado nacional, ha creado una legislación que la consagra, volviendo difíciles otras formas de diplomacia alternativa.
- El ámbito del Gobierno local ofrece mejores posibilidades para un ejercicio democrático más inclusivo y cercano a la ciudadanía, a la vez que mejores posibilidades de transparencia y control.
- Existen ámbitos en los que el Gobierno local es mucho más eficiente que el central, como el ambiental, pues las normas regulatorias atañen directamente a la ciudad y su entorno, o el manejo de riesgos, pues es en ellas donde los impactos más serios se pueden producir. Nuevamente, en este caso, por ejemplo, el nivel local es el encargado de la reglamentación de construcciones y sus normativas.
- La globalización requiere un alto grado de flexibilidad de los agentes políticos y económicos, para reaccionar rápidamente a entornos cambiantes, y a veces turbulentos. En tal medida, el Gobierno local, y aún más, sus empresas públicas están idealmente situadas para dar estas respuestas, en un grado superior al del Gobierno central, si se hallan debidamente estructuradas y preparadas para ello.
- La discrecionalidad política del Gobierno central, además de perversa, resulta contraproducente, pues entorpece las opciones de los gobiernos locales o sus empresas públicas, para enfrentar y resolver sus particulares retos. Se debe, desde las asociaciones de gobiernos locales, impulsar la derogatoria de legislación que dificulte la obtención de recursos para sus fines propios, a la vez que promover leyes que efectivamente aseguren a las organizaciones prestamistas el retorno de sus recursos, y a los inversionistas, la seguridad jurídica indispensable para propiciar su presencia.
- Es indispensable el fortalecimiento de las estructuras administrativas y financieras de los gobiernos locales y de sus empresas públicas, alineándose con criterios internacionales de transparencia y buenas prácticas de gobierno corporativo, que las vuelvan sujetos atractivos de crédito o inversión.

Bibliografía

- Aguirre, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno de un neologismo polisémico. En F. Aldecoa y M. Keating (Ed.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 203-235). Madrid: Marcial Pons.
- Agusto, A. (2015). *Relaciones Internacionales de los municipios de Quito y Medellín*. Trabajo de titulación, Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Quito: UDLA.
- Aldecoa, F. y Keating, M. (Ed.) (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Carrión, D. (2011). Quito y su inserción internacional. En Fernando Carrión y Manuel Dammert (Coord.), *Quito ¿metrópoli mundial?* (pp. 167-188). Quito: OLACCHI.
- Carrión, F. y Dammert, M. (Coord.). (2011a). *Quito ¿metrópoli mundial?* Quito: OLACCHI.
- (2011b). Quito: una metrópoli histórica con vocación internacional. En Fernando Carrión y Manuel Dammert (Coord.), *Quito ¿metrópoli mundial?* (pp. 19-32). Quito: OLACCHI.
- Cornago, N. (2000a). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (Ed.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 57-78). Madrid: Marcial Pons.
- (2000b). *Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs*. Trabajo presentado en el Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, Octubre. Disponible en: <https://goo.gl/b95gY4>
- (2010a). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires: El Zorzal. Versión sin paginación recuperada de <https://goo.gl/g6wg1n>

- _____. (2010b). On the normalization of sub-state diplomacy. En D. Crikemans (Ed.), *Regional sub-state diplomacy today* (pp. 17-42). Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Disponible en: <https://goo.gl/Y53LRL>
- Crikemans, D. (Ed.) (2010). *Regional sub-state diplomacy today*. Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Disponible en: <https://goo.gl/AK-8GRm>
- Duchacek, I. (2011). Perforated sovereignties: towards a tipology of new actors in international relations. En H. Michelmann y P. Soldatos (Ed.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press.
- Grijalva, V. (2013). *La ciudad en la globalización. Quito 1988-2008*. Tesis de grado, Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Ecuador.
- Hocking, B. (2000). Vigilando la “frontera”: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales. En F. Aldecoa y M. Keating (Ed.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 29-54). Madrid: Marcial Pons.
- Keating, M. (2000). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En F. Aldecoa y M. Keating (Ed.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 11-28). Madrid: Marcial Pons.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política internacional en transición*, Buenos Aires: GEL.
- Kincaid, J. (2001). Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and cooperation. En H. Michelmann y P. Soldatos (Ed.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 54-76). Oxford: Clarendon Press.
- Luna, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. En M. Oddone y M. Martín (Coord.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 49-82). Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Magone, J. (2006). *Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors*. Disponible en: <https://goo.gl/ve-V4EH>

- Martín, M. y Oddone, M. (Coord.). (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público. Barcelona.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (Ed.). (2001). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Inglaterra: Clarendon Press.
- Proyecto AL-LAs. (2013). Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 1. México: UNAM.
- Restrepo, D. (2006). Las fracturas del estado en América Latina. En D. Restrepo (Ed.), *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA* (pp. 25-52). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salomón, M. (2007). *La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores*. Contribución al 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Brasília. Recuperado de <https://goo.gl/RMr1q1>
- _____. (2008). Local governments as foreign policy actors and global cities network-makers: the cases of Barcelona and Porto Alegre. 49th Annual ISA Convention San Francisco, 2008. Disponible en: <https://goo.gl/tzpx1x>
- Salomón, M. y Nunes, C. (2007). A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, 29, (1), 99-147. Recuperado de <https://goo.gl/3DrSBa>
- Sassen, S. (2001). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- Schiavon, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México D.F.: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

- _____. (2010). Sub-state diplomacy in Mexico. En D. Crikemans (Ed.), *Regional sub-state diplomacy today* (pp. 65-97). Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Disponible en: <https://goo.gl/S1bs8K>
- Soldatos, P. (2001). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. Michelmann y P. Soldatos (Ed.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 34-53). Oxford: Clarendon Press.
- Tuirán, A. (Ed.) (2017). *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*. Barranquilla: Universidad del Norte, Grupo Editorial Ibáñez.
- Vianna, L. y Blanes, J. (Org.). (2010). *Novos atores e relações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São paulo e o contexto brasileiro. En T. Vigevani, L. Wanderley y R. Cintra, *Ação internacional das cidades no contexto da globalização* (pp. 12-29). *Cadernos Cedec*, 80. São Paulo: Cedec.
- Vigevani, T., Wanderley, L. y Cintra, R. (2006). *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*. *Cadernos Cedec*, 80. São Paulo, Brasil: Cedec.
- Zamora, E. (2015). *La “política exterior” de Bogotá en el siglo XXI. Agenda política e institucionalidad para la internacionalización (2001-2013)*. Quito: Corporación Editora Nacional, UASB. Disponible en: <https://goo.gl/VpYVRN>
- _____. (2016a). Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusiones desde los actores internacionales y la política exterior. *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales Revista de Investigación*, 5(5), 95-113. Disponible en: <https://goo.gl/Z29TWJ>
- _____. (2016b). Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012). *Desafíos*, 28(1), 247-293. Disponible en: <https://goo.gl/iDJ6mY>
- _____. (2017). Participación internacional de Bogotá D.C. (2001-2013). En Ángel Tuirán (Ed.), *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia* (pp. 78-113). Barranquilla: Universidad del Norte, Grupo Editorial Ibáñez.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.

Quito, paradiplomacia y desafíos: un proceso de normalización

Raúl Salgado¹
Daisy Peñafiel²

Resumen

A partir de la definición de paradiplomacia como el accionar de los gobiernos sub-estatales más allá de las fronteras del Estado-nación, este capítulo sugiere que el proceso del empleo de la paradiplomacia por la ciudad de Quito responde a fenómenos inherentes a la globalización y a las características intrínsecas de la ciudad. Además factores como el interés de transferir y obtener mecanismos para enfrentar nuevos retos producidos por el cambio climático motivaron a la ciudad a activarse fuera de las fronteras del Estado-nación. Asimismo, la presencia de actores internacionales en la ciudad, el interés en mejorar el campo laboral y de turismo que se vincula con factores de posicionamiento geográfico y geopolítico de la ciudad, facilita la construcción y ejecución de una política exterior del Distrito Metropolitano de Quito. Para desarrollar este argumento, el capítulo emplea la normalización como un concepto central de la teoría social crítica para la interpretación de datos cualitativos como documentos oficiales, entrevistas semi-estructuradas y notas de prensa.

Palabras clave: Política exterior, paradiplomacia, Quito, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ecuador.

1 Ph.D. en Ciencia Política y Estudios Internacionales, Magíster en Ciencia Política, FLACSO-Ecuador. rsalgado@flacso.edu.ec

2 Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestrante en Relaciones Internacionales, FLACSO-Ecuador. daisymercedespb@gmail.com

Introducción

Los actores de política exterior se han multiplicado en las últimas décadas. Ya no son sólo los Estados los actores monopólicos de un accionar más allá de las fronteras del Estado-nación, sino también hay una variedad de nuevos actores que compiten o complementan al accionar del Estado central. Entre estos nuevos actores de política exterior tenemos a organizaciones internacionales, como el caso de la Unión Europea; regiones autónomas como Cataluña en España, estados federados como el Estado de Chiapas en Méjico; y provincias e incluso ciudades por medio de sus municipalidades como Quito en el caso del Ecuador. Este tipo de accionar político de regiones, provincias y ciudades ha sido definido de varias formas en estudios académicos dentro del campo de las relaciones internacionales, de lo que surge también la paradiplomacia. El significado del concepto “paradiplomacia” emerge del debate entre varios términos como proto-diplomacia, micro-diplomacia, diplomacia sub-estatal, entre otros (Zubelzú, 2008; Zeraoui, 2011; Kuznetsov, 2015; Tavares, 2016). No obstante, estos conceptos de alguna forma se someten al término paradiplomacia que se perfila como un concepto paraguas. Sin embargo, aún no se ha llegado a un consenso sobre su definición analítica en el ámbito académico. Por tanto, para los fines de este estudio, paradiplomacia se define como el accionar de los gobiernos subestatales más allá de las fronteras del Estado-nación. Los gobiernos subestatales en el caso del Ecuador encierran a los gobiernos autónomos descentralizados o GAD, incluyendo a los GADs provinciales, los gobiernos municipales y parroquiales rurales, que según la Constitución ecuatoriana del 2008 se les garantiza ciertas autonomías para sus políticas. Si bien es cierto que con el Artículo 261 de la Constitución del 2008 se prescribe que las relaciones internacionales es competencia exclusiva del Estado, en los Artículos 262, 263 y 264 se garantizan a los gobiernos sub-estatales gestionar la cooperación internacional.

En el contexto de la diversificación de actores políticos a nivel internacional en el siglo XXI (Hill, 2016), los gobiernos sub-nacionales se han constituido actores importantes más allá de las fronteras del Estado-nación en otros países, cuyo accionar ha sido investigado ya desde los años 1980 en los Esta-

dos Unidos y Europa (Michelmann y Soldatos, 1990; Lachapelle y Paquin, 2005). En el medio iberoamericano, estudios sobre esta temática han sido desarrollados sobre todo en México, Argentina y Colombia (Schiavon, 2006; 2010; Zubelzú, 2008; Zamora, 2016). En Ecuador, la producción académica en esta área de la política exterior y relaciones internacionales ha sido sub-estudiada a pesar de la desmonopolización de la política exterior por el Estado central en los últimos años. Desde la Constitución de 2008, ya no es el Estado el único actor a nivel internacional. Los GAD pasan a ser actores autónomos en política exterior en el contexto de la cooperación internacional, dado que los GAD son responsables en “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Constitución del Ecuador, 2008; Art. 262, 263, 264). En este sentido, la cooperación internacional se convierte en uno de los factores centrales de la paradiplomacia en Ecuador.

Por tanto, esta investigación contribuye con la naciente preocupación desde la academia por este fenómeno y ofrece insumos, reflexiones y sugerencias para las acciones del Estado-nación y de las ciudades ecuatorianas hacia el exterior en el contexto de la paradiplomacia en el siglo XXI.

Como guía del análisis, esta investigación partió de la pregunta central, ¿cómo la ciudad metropolitana de Quito se promueve y gestiona las acciones hacia fuera de las fronteras del Estado-nación? Esta pregunta tiene un objetivo central que busca analizar hasta qué punto la ciudad metropolitana de Quito utiliza la paradiplomacia para promoverse y gestionar su actividad a nivel internacional.

Para complementar y profundizar en el análisis, se han planteado también dos preguntas subsidiarias. La primera pregunta, ¿qué desafíos se presentan para la acción de la ciudad de Quito más allá de las fronteras nacionales?, ayuda a entender los factores que dificultan la acción de la ciudad de Quito más allá de las fronteras del Estado-nación. Mientras que la segunda pregunta, ¿por qué la ciudad de Quito busca accionar más allá de las fronteras nacionales? nos permite entender las ventajas y el interés de esta ciudad para realizar política exterior.

En este trabajo se empleó una característica de la teoría social crítica conocida como la normalización (Cornago, 2010) para interpretar las fuentes fundamentales para este estudio. A partir de esta interpretación, este capítu-

lo sugiere que el proceso del empleo de la paradiplomacia por la ciudad de Quito responde a fenómenos inherentes a la globalización, como el interés de transferir y obtener mecanismos para enfrentar nuevos retos producidos por el cambio climático, la presencia de actores internacionales en la ciudad, el interés en mejorar el campo laboral y de turismo que se vincula con factores de posicionamiento geográfico y geopolítico de la ciudad.

Este argumento tiene como base principal la interpretación sistemática de fuentes cualitativas obtenidas de documentos entre los que resaltan las Constitución del Ecuador de 2008, leyes orgánicas, ordenanzas municipales, planes y proyectos de cooperación, turismo e internacionalización de las ciudades. Además, se obtuvo datos provenientes de entrevistas semi-estructuradas a actores políticos y servidores municipales del área de relaciones internacionales, cooperación internacional. Estos datos fueron complementados con notas de prensa publicadas en el periodo de 2014-2018 y en los boletines de las páginas web del GAD de Quito. El periodo responde más bien a la disponibilidad de los datos y a la extensión de este trabajo que desde un análisis metódico de estudio de caso singular se enfoca en la ciudad de Quito, por ser una ciudad metropolitana y estar expuesta a una internacionalización inherente. Esto nos permitiría a futuro comparar con otras ciudades del Ecuador y encontrar patrones de interés similar para su accionar en política exterior, pero también nos facilita resaltar las diferencias en sus desafíos e intereses para hacer política exterior. Todas estas fuentes cualitativas han sido interpretadas por medio de un análisis de contenido cualitativo que permite no solo entender el valor de las fuentes sino también el significado de las acciones y perspectivas evidentes en las fuentes cualitativas (Schreier, 2012).

Para plasmar los hallazgos de este estudio, este capítulo está dividido en dos secciones. La primera sección desarrolla un marco conceptual en combinación con una pequeña revisión de los estudios académicos sobre esta temática. La segunda parte se centra en el análisis de la paradiplomacia del caso del gobierno autónomo descentralizado de la ciudad metropolitana de Quito. Finalmente se presenta una conclusión con las reflexiones y sugerencias para el estudio de esta área, así como para la realización de política exterior desde las ciudades metropolitanas.

Análisis de política exterior en el siglo XXI y la normalización de la paradiplomacia de las ciudades: marco conceptual

En las últimas décadas el Estado central ha perdido la monopolización del accionar hacia el exterior debido a varios factores como el cambio estructural del sistema internacional y el accionar de nuevos grupos sociales a nivel internacional (Hill, 2003, 2016) y la globalización (Alden y Aran, 2017). Nuevos enfoques teóricos de las relaciones internacionales buscan explicar y ayudan a entender estos cambios en política exterior y otros tipos de política internacional (Jacson y Sørensen, 2007; Llenderrozas y Finkielzstoy, 2013). El surgimiento de organizaciones internacionales ha diversificado los tipos de actores en política exterior y su accionar fuera de las fronteras colectivas, como la Unión Europea (EU) requiere de una explicación desde nuevas perspectivas (Aggestam, 2012). Además, los procesos de descentralización han creado campos de acción de política autónoma de los gobiernos sub-estatales. Esta tendencia se evidencia no solo en los estados federados y estados con regiones autónomas como España, sino también en países relativamente pequeños como Ecuador. En este sentido, el Análisis de Política Exterior (APE) no solo se enfoca en explicar y entender las acciones del Estado central hacia el exterior, sino también a entender el accionar de otros actores (Hill, 2016; Morín y Paquin, 2018), entre los que se encuentran los gobiernos autónomos regionales y seccionales. En este contexto de transformación de la política exterior, también ha cambiado el rol de la diplomacia que históricamente constituía un instrumento fundamental del Estado central para el asesoramiento, formación y ejecución de política exterior de un Estado-nación. La diplomacia tradicional tenía roles tradicionales de ceremonia, representación, de participación en los círculos diplomáticos (Barston, 2006), y sobre todo de comunicación y negociación en nombre del interés del Estado o interés nacional. No obstante, con la transformación de la política exterior, la diplomacia en el siglo XXI ha incorporado nuevos roles complementarios que incluyen el manejo de problemas del día a día hasta la contribución en el orden internacional como mediador en acuerdos de paz internacional (Barston, 2006). Sin embargo, este tipo de diplomacia

aún mantiene una representatividad del Estado-nación o Estado central y no necesariamente ejecuta la política exterior y proyección internacional de una región autónoma o de una gobernación sub-estatal.

Además, los gobiernos sub-estatales, como los GAD en el Ecuador, están expuestos a una actividad diplomática y actividad internacional restringida. En el caso ecuatoriano, la actividad internacional o de política exterior se enmarca en el contenido del numeral 9, del Artículo 262 de la Constitución del 2008, en el que se determina que los gobiernos regionales autónomos tendrán competencias en “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

En forma similar, para los gobiernos metropolitanos autónomos que corresponden al caso de estudio de esta investigación se enmarca en el mismo contenido del numeral anterior en el Artículo 266. Esta apertura a una actuación de los gobiernos sub-estatales hacia el exterior en el caso ecuatoriano se elabora mucho más en el Artículo 293 sobre hermanamiento de los gobiernos autónomos descentralizados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Entonces, gestionar el hermanamiento y demás actividades hacia el exterior en el contexto de la cooperación internacional demanda mucho más que ejecutar la cooperación internacional, sino también planificar los ámbitos de cooperación e identificar la contraparte, comunicar hacia el exterior, coordinar con actores del exterior en su circunscripción, entre otros. No obstante, el tipo de accionar de los gobiernos sub-estatales depende mucho de las opciones (alternativas) de política exterior a disposición para cada gobierno autónomo tanto dentro del Estado ecuatoriano como en otros Estados del planeta. En Estados, cuyo proceso de descentralización ha empezado ya hacía varias décadas, los gobiernos autónomos han experimentado una proyección hacia el exterior mucho más temprana (Michelman y Soldatos, 1990; Lachapelle y Paquin, 2005).

En este contexto, la necesidad de estudiar y definir este nuevo tipo de política exterior ha sido uno de los factores que ha motivado el surgimiento de la paradiplomacia como un ámbito de estudio de las acciones de los gobiernos sub-estatales. Pero, es importante resaltar que tanto al ámbito de estudio como al accionar de los gobiernos sub-estatales (Estados federados,

regiones autónomas, gobiernos autónomos descentralizados, gobiernos municipales, etc.) se le conoce en la actualidad como paradiplomacia. Aun no se identifica una distinción entre la acción del actor político y el campo que lo estudia. Por tanto, tanto el accionar de los GAD hacia el exterior como la disciplina que lo estudia son conocidas como paradiplomacia. En consecuencia, no hay un consenso en el contenido de la definición analítica de paradiplomacia (Michelmann y Soldatos, 1990; Cornago, 1999; Aguirre, 2000; Lachapelle y Paquin, 2005; Zubelzú, 2008; Zeraoui, 2011; Kuznetsov, 2015; Tavares, 2016). Por tanto, para este estudio se permanece en la propuesta hecha anteriormente que sugiere que paradiplomacia se puede considerar como el accionar de los gobiernos sub-estatales más allá de las fronteras del Estado-nación. Sin centrarnos en los debates realizados sobre este concepto y su operatividad para el análisis que se han abordado ya en otros estudios (Aguirre, 2000; Zubelzú, 2008; Kuznetsov, 2015), se aprecia que, dado a la estructura política del Estado ecuatoriano y su normativa institucional, esta definición es la más apropiada para el estudio del caso del gobierno autónomo descentralizado de la ciudad de Quito.

En América Latina, estos debates se han plasmado ya en los principales trabajos empíricos y reflexiones teóricas a comienzos del siglo XXI durante el inicio de este campo de análisis sobre todo en Argentina, Brasil, México y Uruguay (Zamora, 2016). A estas investigaciones pioneras de nuestra región se suma una creciente ola de investigaciones en este campo en Colombia (Caicedo, 2001; Tickner *et al.*, 2013; Zamora, 2016). Particularmente se nota que sobre todo en México el enfoque ha sido en la diplomacia de las ciudades (Schiavon, 2006; 2010) y en los Estados federados (Rodríguez, 2004; Lara *et al.*, 2011) en su relación con los actores políticos de Estados Unidos. Por otro lado, las nuevas preocupaciones tanto urbanas como rurales en el campo del desarrollo y medio ambiente han constituido los focos de investigación en el accionar de las ciudades del Brasil como actores de política exterior (Pinto da Silva y Oliveira de Medeiros, 2015; Milani y Ribeiro, 2015). En Argentina por otro lado se incluye además el accionar de las regiones (Ferrero, 2005) y de las provincias como actores sub-estatales en un escenario internacional (Carbajales y Gasol, 2008; Iglesias, 2008; Zubelzú, 2008; Falivene Fernández, 2015).

Esta creciente literatura sobre los nuevos actores de política más allá de las fronteras del Estado-nación ha sido recogida en tres compilaciones seguidas sobre paradiplomacia no solo en Argentina sino también de otros Estados, demostrando la vibrante contribución a los desarrollos de los estudios de paradiplomacia en América Latina. Las diversas perspectivas teóricas y metodológicas aplicadas en estos Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP) y publicadas bajo la edición de Rodríguez Vásquez (2011, 2012, 2012a) demuestran una mayor madurez en este campo de análisis en la región del Cono Sur. Eso se puede complementar con algunas visiones propuestas por Ruiz Santamaría (2016) sobre el empleo de un poder blando, el poder de co-decisión, de Montevideo para proyectar los intereses de la ciudad en el contexto de las políticas del Mercosur.

Regresando al caso ecuatoriano, este enfoque de análisis en las acciones de política exterior de los actores sub-estatales aún no ha despegado como en los casos referidos anteriormente. No obstante, se demuestra un gran interés alrededor de los centros académicos que se demuestran en trabajos de investigación de graduación como tesis de investigación (Flores, 2013; Guillén Rodríguez, 2016).

Representativo en toda esta revisión es la diversidad de temas encajados dentro del término de paradiplomacia y el eclecticismo teórico empleado para enfocarse en el análisis, dejando claro que aún no se ha llegado a debatir ni a consensuar sobre que acercamiento teórico es el que auténticamente representa el enfoque de la paradiplomacia. Esto tiene una gran concordancia con el eclecticismo tanto de las Relaciones Internacionales como el del Análisis de Política Exterior. En este contexto, es más bien la temática y el método que dirige a la aproximación teórica para la interpretación.

Es por tanto que el camino tomado para estructurar un acercamiento teórico conceptual que permita interpretar las evidencias y resultados de este estudio es una combinación de dos propuestas hechas para estudiar la paradiplomacia. Por un lado, se ha privilegiado las propuestas de niveles de análisis, estructura gubernamental y actividad económica, propuestas por Schiavon (2006) y mejoradas en un estudio posterior para incluir la actividad política de las ciudades hacia el exterior (Schiavon, 2010). Por otro se ha combinado con el concepto de normalización y sus cuatro for-

mas de percepción desarrolladas desde la teoría social crítica y presentada por Cornago (2010) como una forma de interpretar las acciones de los nuevos actores sub-estatales. Como se evidencia en el siguiente cuadro la combinación de estos elementos conceptuales nos permitirán por un lado interpretar la acción de la unidad de análisis, el gobierno autónomo descentralizado de la ciudad metropolitana de Quito, mirando a los factores pertinentes a cada nivel. Por otro lado, la normalización considerada como generalización virtual, regionalismo diferenciado, adaptación reflexiva y regularización contenciosa nos ofrece elementos de interpretación que desafía la estructura del poder y de control establecida desde el Estado central, y por tanto desde el Gobierno central, institucionalizada en la Constitución del 2008, como se refiere en la parte posterior.

Figura 1. Marco conceptual para el análisis con base en Schiavon (2006, 2010) y Cornago (2010)

Caso de estudio = Gobierno Descentralizado de la Ciudad de Quito

Normalización/ Nivel de análisis	Generalización virtual	Regionalismo diferenciado	Adaptación reflexiva	Regulación contenciosa
Estructura gubernamental (AG)	Ajuste mutuo: Estado vs gobiernos sub-estatales	Presencia de OI y ONG	Agencia y voluntad política	Acción conjunta hacia el exterior
Acción política (AP)	Institucionalización y división del poder	Fortaleza institucional para la política exterior	Evidencia de autonomía institucional	Vacíos legales
Actividad económica (AE)	Cumplimiento e internalización de normas Generalización de la diplomacia sub-estatal	Ciudades metropolitanas y cosmopolitas Cooperación internacional regional	Tamaño y número poblacional Factores históricos, geográficos y geopolíticos	Conceptos contenciosos Falta de claridad en los actores estatales y sub-estatales
Valoración para la interpretación del nivel de análisis	Inexistente = insignificante, no tiene alcance a ningún nivel	Bajo = significado pobre, alcance a un nivel	Mediano = significado relativo y relevante, alcance a dos niveles	Alto = significado muy relevante, alcance a los tres niveles

Fuente: elaborado por los autores con base en información de Schiavon (2006, 2010) y Cornago (2010)

Para ilustrar esta propuesta teórica de interpretación en sus tres niveles se sugiere por un lado que primeramente los gobiernos provinciales, municipales descentralizados y autónomos dispongan (o no) de una estructura gubernamental para su política exterior: planificación, coordinación y ejecución. Segundo, que estas estructuras persiguen (o no) obtener réditos económicos para su gobernación y tercero que no solo se limiten al acercamiento con otros actores para la interacción y participación fuera de las fronteras, sino también realicen acercamientos, ofrezcan reuniones de discusión y cooperación, sus funcionarios realicen viajes para representar, promover proyectos y posicionar los intereses de la ciudad y de la provincia. Aunque pueden no hacerlo, el objetivo de la investigación es además de comprender como lo hacen, entender por qué lo hacen o por qué no lo hacen, en este sentido se está hablando de una acción política. Tercero, el tercer nivel se enfoca en la recepción de fondos económicos (o no) y ofrecimiento de fondos (o no) como producto de la cooperación internacional y su accionar más allá de las fronteras del Estado-nación.

Por otro lado, desde el punto de vista de la teoría social crítica enfocada desde las Relaciones Internacionales se sugiere tomar en cuenta aspectos auténticos de grupos sociales y actores particulares que retan el poder estructural, en este caso el poder del Estado central para enfocarse en nuevos procesos y actores políticos diferentes a lo tradicional (Ashley, 1987). Este proceso es una reacción a la normalización de ciertas estructuras de poder que han perdurado en las estructuras políticas y sociales de nuestras civilizaciones como lo evidencia Michel Foucault (1976). En este contexto se considera que la internacionalización de las ciudades como un proceso de normalización difícilmente puede considerarse un desafío a la integridad ni territorial ni simbólicamente de la soberanía del Estado, sino más bien que esta distribución del poder para realizar política exterior ha trascendido a considerarse una normalidad que requiere de un entendimiento y explicación desde la academia.

En este sentido desde la propuesta de Cornago (2010), que es la base de este marco conceptual y quien nos ofrece esta reflexión, se considera que la 'normalización' del accionar del sub-estado en el contexto internacional, es un proceso políticamente relevante y es un producto de la diversifi-

cación de los actores de política exterior. Por lo tanto, la normalización puede definirse como un modo de control que reconoce una práctica por los demás, aceptadas como válida, mientras que los límites de estas prácticas son fijas y monitoreadas cuidadosamente desde el Estado central. No obstante, ese control y normalización del accionar de los gobiernos sub-estatales hacia fuera de las fronteras del Estado-nación están aún incrustadas en transformaciones estructurales más amplias, en lo económico, institucional, dominios culturales, tecnológicos o ambientales.

Estos procesos de normalización son impulsados simultáneamente por dos fuerzas competidoras que están presentes en prácticamente todos los Estados: primero, la movilización de los propios gobiernos subestatales, ya que persiguen cada vez más, por sus propios medios, objetivos políticos relevantes en el campo internacional; y segundo, los diversos intentos de limitar y controlar ese activismo que son implementados por los gobiernos centrales a través de diversos instrumentos legales y medios políticos.

Este proceso de normalización debe ser examinado consecutivamente primero a través del concepto de normalización como generalización virtual. En estos procesos se evidencia un proceso de ajuste mutuo entre el Estado y el gobierno sub-estatal. Así los funcionarios también pueden actuar y ser entendidos en términos de socialización internacional en un proceso de institucionalización, normalización y división del poder. Esta visión había sido discutida por Kaputo y Yount (1993) a partir de lo cual la socialización fue definida como un proceso de inducir a los actores a las normas y reglas de una comunidad determinada (Cornago, 2010). Su resultado es un cumplimiento sostenido basado en la internalización de estas normas. El proceso de internacionalización consiste en adoptar y expandir reglas de la comunidad, en cuyo proceso un agente o actor, en este caso de política exterior, cambia de seguir una lógica de consecuencias para favorecer una lógica de lo apropiado.

Esta adopción se mantiene en el tiempo y es bastante independiente de una estructura particular de incentivos materiales y sanciones. En este contexto, la generalización virtual se percibe como una generalización de la diplomacia sub-estatal que se viene posesionando como fenómeno mundial, por tanto, es aceptable que se presente en un Estado-nación. Consecuente-

mente, la participación de los gobiernos subestatales en el ámbito internacional se ha vuelto intensivo y extenso en todo el mundo. El significado de esta nueva tendencia sin duda demanda mayor atención. Por supuesto, a pesar de estos aspectos generales, la participación del sub-estado en asuntos internacionales generalmente adquiere perfiles específicos, dependiendo de la precisión política y constitucional, tipo de sistema político presentes en cada Estado soberano.

El segundo concepto sugerido por Cornago (2010) es la normalización como regionalización diferenciada que encierran los esquemas de integración regional, dado que han tenido implicaciones significativas a nivel nacional, creando constricciones nuevas e institucionales y oportunidades que fomentan la movilización de gobiernos subestatales en el ámbito internacional. La presencia de UNASUR, la presencia de representación de la ONU, OEA, el Mercosur y de la CAN en Quito es por ejemplo para la gobernación de la ciudad metropolitana de fundamental importancia, dado que el proceso de regionalización permite a los gobiernos subestatales adoptar formas especiales de proyección internacional dentro de cada una de estas áreas. Asimismo, los gobiernos subestatales con diversos poderes constitucionales y fortaleza institucional son consecuentemente capaces de cooperar entre sí a pesar de su heterogeneidad cultural y económica (Cornago, 2010).

En resumen, esta breve exploración de la diplomacia sub-estatal en todo el mundo aparece para confirmar que además de la dinámica global y las diferencias constitucionales específicas que existe entre los Estados soberanos, la diplomacia sub-estatal adquiere perfiles según las oportunidades cambiantes y las limitaciones que se plantean por la cooperación regional más amplia o los esquemas de integración que están presentes alrededor del mundo. En este sentido, se puede argumentar que la normalización del sub-estado también se está regionalizando.

Como tercer concepto de este marco conceptual sugerido por Cornago (2010) se debe considerar la normalización como adaptación reflexiva. En este punto se asume que la diplomacia del sub-estado no es simplemente el resultado determinado de ciertas condiciones estructurales, ya sea a nivel global dentro de esquemas de integración regional más amplios, o en

el núcleo de cada Estado soberano, sino que la diplomacia sub-estatal es siempre una forma de agencia política que revela una voluntad política de mayor reconocimiento en el ámbito internacional. Ese accionar hacia fuera de las fronteras nacionales se ve como una afirmación de la autonomía institucional en un contexto de complejidad creciente.

Es claro que hay diferencias, en fines y medios, entre los sub-estados. Asimismo, la agencia detrás de los gobiernos con respecto a su forma de participación en el ámbito internacional es variada. Pero estas diferencias son el resultado inevitable de su diversidad geopolítica, del contexto, naturaleza constitucional, tamaño demográfico, condiciones institucionales, cultura, carácter distintivo, recursos económicos, etc. Precisamente por estas razones, es importante que tales entidades heterogéneas puedan cooperar en algunas formas eficientes para ejecutar sus políticas exteriores a pesar de sus enormes diferencias institucionales de la variedad de gobiernos autónomos descentralizados de cada Estado- nación.

Su cooperación puede ser posible a través de un proceso de política mutua, aprender y reflexionar acerca de la mejor forma de conciliar su voluntad de proyección internacional y las oportunidades y limitaciones específicas de un mundo diplomático que se adapta a los Estados soberanos. En este sentido, se puede decir que, a través de estos procesos de adaptación reflexiva mutua, la diplomacia sub-estatal se normaliza significativamente.

Finalmente, Cornago (2010) sugiere que hay que analizar la diplomacia de los actores sub-estatales desde el concepto de normalización como regulación contenciosa. Este concepto encierra la participación de diversas circunscripciones territoriales en el comercio exterior, gestión ambiental, intercambios culturales o negociaciones políticas diversas más allá de los contornos de sus Estados-nación de acogida, que en la relación entre Estados-nación había sido una característica duradera y generalizada de la diplomacia en el transcurso de la historia.

En algunos casos, como Austria, Bélgica, Alemania o Suiza las constituciones asignan un papel internacional a las unidades constituyentes, reconociendo una cierta dimensión internacional, su contenido exclusivo o competencias compartidas. No obstante, la falta de claridad de los conceptos deja vacíos en la regulación. En el caso ecuatoriano, en la Consti-

tución del 2008 se estipula la gestión para la cooperación internacional de los gobiernos autónomos descentralizados. Esta es la aclaración legal, que luego se mejora a través de varias leyes constitucionales y enmiendas a leyes orgánicas no solo en los países mencionados arriba como en el caso ecuatoriano. Esta regulación facilita un clima de cooperación intergubernamental respeto mutuo con respecto a la internacionalización de los gobiernos sub-estatales. No obstante, podría presentar un campo de competencia y discusión cuando las regulaciones no son relativamente claras, sobre todo cuando la gestión puede incluir una variedad de actividades y cooperación internacional puede ser tan amplio para incluir áreas de desarrollo económico, seguridad ciudadana, educación, salud, desarrollo de la gran y pequeña industria, etc.

En estos casos, el marco legal existente es el resultado de disputas frecuentes (Cornago, 2010), lo que lleva a controversias legales que luego deben ser resueltas por las decisiones de instancias supremas. Por tanto, el desarrollo de una paradiplomacia sostenible y adecuada requiere del establecimiento de canales adecuados de consulta y coordinación entre los funcionarios regionales y estatales. Obviamente, esto necesita un nivel de aceptación por parte de los funcionarios del Estado como de los gobiernos autónomos descentralizados.

En caso de existir una aceptación básica, la intensidad de la consulta y coordinación dependerá en primer lugar de la naturaleza y grado de paradiplomacia. En una situación en la que la acción hacia el exterior de una unidad sub-estatal es modesta y bastante informal, el proceso de intercambio de información puede ser insuficiente para que los funcionarios del Estado central y de las unidades sub-estatales estén cómodos. Si la paradiplomacia es más ambiciosa la relación necesita ir más allá del intercambio de información para incluir consultas genuinas e, incluso, coordinación. En consecuencia, la real fuerza motriz detrás de la normalización de la diplomacia sub-estatal es la dominante presión que plantea la nueva economía política global y la transformación de sus fuerzas (Cornago, 2010).

Más allá de la gestión para la cooperación internacional: Quito, la ciudad metropolitana

Quito utiliza la paradiplomacia como un mecanismo para la proyección internacional de la ciudad. En función de ello, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito ha creado la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales (DMRI), para la promoción y gestión internacional, la cual cuenta con las áreas de cooperación internacional y posicionamiento estratégico. Desde sus inicios se ha procurado que haya una convergencia entre estas dos dependencias dado a su importancia para desarrollar diferentes proyectos que permitan proyectar a la ciudad más allá de las fronteras. Además, a partir de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, que tuvo como sede a Quito en octubre de 2016, se implementó un área de comunicación, la cual según los proyectos e iniciativas que se han desarrollado, ha sido una herramienta más para la proyección de la ciudad a nivel nacional e internacional (Ponce, 2018). Esta organización burocrática para la gestión de la política exterior constituye justamente el primer nivel del marco conceptual para el análisis.

Figura 2. Acción de la paradiplomacia de Quito

Nivel de análisis	Quito
Estructura gubernamental (AG)	Alto
Actividad económica (AE)	Mediano
Acción política (AP)	Alto

Como se puede ver en la figura 2, la estructura gubernamental está considerada como alta por varios motivos. Primero, la creación de la DMRI mencionada arriba con sus tres ramas resaltadas y que se puede resumir como las áreas de agencia y acción que incluye un área de posicionamiento estratégico, otra de cooperación internacional y el área de comunicación. Estas tres áreas se encargan de la planificación, coordinación y ejecución de la proyección internacional que de alguna manera están relacionadas

con los otros dos niveles. La DMRI tiene como las prioridades posicionar a Quito en el ámbito nacional e internacional con diferentes iniciativas políticas, culturales, artísticas, turísticas y de inversión. En tal sentido no se limita a la “gestión para la cooperación internacional” como lo establece la Constitución del 2008 y el COOTAD. Si bien es cierto que desde la DMRI se busca intensificar la cooperación internacional para el cumplimiento del Plan Metropolitano de Desarrollo [...], fortalecer la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), participar y fortalecer redes y espacios internacionales, fomentar hermanamientos en los ámbitos cultural económico, social, ambiental, con ciudades de intereses comunes, fortalecer alianzas público-privadas en temas prioritarios para la ciudad y procesos de cooperación sur-sur entre municipios, además de coordinar la política de cooperación internacional con organismos de nivel central (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2018), también dentro de la DMRI se promueve foros internacionales y concursos por medios modernos de comunicación como la denominada Quito Global, <https://twitter.com/GlobalQuito> que buscan posesionar a Quito a nivel internacional. En este sentido, la tecnología y la comunicación son instrumentos que permiten a las ciudades a proyectarse más allá de las fronteras del Estado-nación.

La incorporación del área de comunicación ha reforzado este nivel no solo en la promoción de la ciudad, sino también reforzando la visión del proyecto de Alianza Euro-Latinoamericana de Autoridades Locales (AL-LAs) que resalta la importancia del área de comunicación en las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades. Pero, no se limita a estas actividades, sino también se coordina capacitaciones con los comunicadores de las diferentes secretarías del MDMQ con el fin de explicar sobre la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030³. Por medio de ello, estos acuerdos internacionales son empleados como puentes importantes para la internacionalización de la ciudad que desde el punto de la teoría se puede considerar como un proceso de normalización de la actividad diplomática de los gobiernos sub-estatales como sugiere Cornago (2010).

3 Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dipsonible en <https://goo.gl/5gVooS>

Por otro lado la acción política está dirigida en un alto nivel por el alcalde de la ciudad y por los sectores más cercanos a su Gobierno. En el caso de Quito se podría considerar que la acción política es alta, ya que hay una fuerte participación con diferentes actores internacionales más allá de las fronteras. Estas acciones se manifiestan por las participaciones en foros internacionales, visitas oficiales y viajes de los funcionarios para proyectar y promover los intereses de la ciudad. A través del área para el posicionamiento estratégico se gestiona la participación de la ciudad en procesos de integración entre los gobiernos locales a nivel internacional por medio de la participación de Quito en las redes de ciudades. Por ejemplo, Quito forma parte de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en la que la alcaldía de Quito ejerció la copresidencia entre 2014 y 2016. Así también dentro de la Asociación mundial de Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), la alcaldía de Quito presidió el comité regional para América Latina y el Caribe como miembro del Consejo Mundial GexCom.

Adicionalmente, la integración y rol desempeñado en organizaciones entre ciudades ofrecen un amplio campo para la acción política. Por ejemplo, como miembro de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) o como miembro del Comité Ejecutivo en el que Quito ha presidido el Comité Sectorial de Políticas Sociales y el Comité Sectorial de Desarrollo Productivo hay una amplia gama de espacios para la acción en política exterior desde la ciudad. La globalización y dentro de ello de actores con un interés global como el Grupo de Ciudades Líderes en cambio climático (C40 Cities), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Organización Mundial de las Grandes Metrópolis (METROPOLIS) permiten sobre todo a las ciudades metropolitanas a tener una facilidad para ir más allá de la gestión de cooperación internacional. Esto se puede evidenciar en el caso de Quito que tiene un amplio campo de acción hacia el exterior por medio de la Red de Mujeres de Metrópolis, de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), de la Organización de las Ciudades Patrimonio Mundial (OCPM), de las 100 Ciudades Resilientes, del grupo de Compact of Mayors, de la Coalición de Ciudades de América Latina y el Caribe contra la discriminación, racismo y xenofobia, de la Alianza euroamericana de cooperación entre

Ciudades (AL-LAs), del Pacto de Milán sobre Alimentación Urbana, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) (Proyecto AL-LAs, 2018), entre otros.

No obstante, y como se resalta en la DMRI la prioridad no es pertenecer a una gran cantidad de redes de ciudades, sino más bien priorizar las redes que se ajustan mejor a la estrategia de internacionalización de la ciudad (Ponce, 2018; Moreno, 2018). Junto al posicionamiento estratégico la cooperación internacional constituye otro de los pilares fundamentales de la proyección internacional de Quito, la DMRI considera que la cooperación es un proceso a través del cual se crean vínculos, ya sea con organismos multilaterales de cooperación, agencias de cooperación internacionales, redes de ciudades u otras alcaldías a nivel internacional. Adicionalmente, la estructura gubernamental ha mostrado avances en su conformación y estrategia, pero aún hay elementos por ser considerados, como, por ejemplo, no hay asistencia a ciudadanos migrantes en el exterior u otra oficina que represente a esta dirección fuera de la frontera. Finalmente, es relevante resaltar los procesos de institucionalización y preparación en conocimientos que han venido realizando los funcionarios de la DMRI y que de alguna manera ofrecen insumos para los tomadores de decisiones en paradiplomacia, cuyo principal actor es el alcalde.

Finalmente dentro de la acción económica como el tercer nivel de análisis se percibe que la ciudad no dispone de altos recursos para su internacionalización y la cooperación internacional no constituye la fuente principal de ingresos económicos. Principalmente, la cooperación internacional que promueve Quito no se enfoca en la captación de recursos, sino más bien persigue un intercambio de experiencias entre las ciudades u otros actores. Esto generalmente está relacionado con su carácter de ciudad metropolitana. Por tanto, Quito prioriza una cooperación técnica y de buenas prácticas que impulsen los diferentes proyectos, sociales, culturales, ambientales y educativos de la ciudad. Es decir, la ciudad no se limita a la captación de recursos y de ayuda económica. Si bien es cierto, participa de varios concursos internacionales, su acción económica internacional no persigue ser únicamente de un actor receptor de recursos. Por tanto, la acción económica que realiza esta oficina en términos económicos es media-

no ya que gran parte del apoyo que reciben de otros actores no constituyen altos réditos monetarios para su gestión. En su mayoría como fue expuesto, es un intercambio de cooperación técnica y de asesoramiento. Pero no se visualiza grandes sumas de dinero para la ejecución de proyectos para la ciudad que provengan de capitales extranjeros. Por lo contrario, Quito se perfila como un oferente de cooperación internacional.

No obstante, los ingresos por cooperación internacional sumaron aproximadamente 22 millones en 2016. De un total de 51 239 058,29 USD ingresados por contribuciones de varios países y organizaciones para Pichincha, el 45,63% fue destinado para el Distrito Metropolitano de Quito (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018). Si bien es cierto que invitaciones como la del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), en Huelva, España, buscan transferir las buenas prácticas para ejecutar las políticas en materia de desarrollo económico y en la gestión de residuos sólidos (Boletín Informativo de la DMRI No.81, 18/07/2018), el ingreso económico no ha sido de un alto nivel para la ciudad.

Finalmente, se debe mencionar a La Fiesta de la Luz, como un ejemplo de los beneficios de la cooperación entre ciudades, ya que, por tercer año consecutivo, se llevó a cabo este evento en espacios icónicos del Centro Histórico. Esto ha sido posible, mediante la colaboración entre la ciudad de Quito y Lyon que en su fondo se ha constituido en un dinamizador de la economía, generando ganancias de más de 19 millones de dólares para la ciudad. (Boletín Informativo de la DMRI No.84,17/08/ 2018). Desde un punto de vista económico, estos eventos pueden dinamizar la economía de la ciudad en varios sectores, como la hotelería, el transporte, la gastronomía y demás áreas del turismo.

Por otro lado, estas actividades claramente están sujetas a retos para las ciudades metropolitanas. Para Quito los retos principales se concretan en como incrementar la socialización de las normas y agendas internacionales a nivel local, esto sobre todo tiene relación con lo contencioso de las conceptos, “gestión” y “cooperación internacional” y su coherencia con la determinación de competencias específicas en el ámbito de las relaciones internacionales para el Estado central. Sin embargo, las alternativas y el

contexto en el que se mueven las ciudades metropolitanas sobrepasa esa regulación de una forma intrínseca desafiando a la opulencia y hegemonía del Estado-central en su objetivo de monopolizar las relaciones internacionales.

Otro de los grandes desafíos sobre todo para Quito se evidencia en la pobre política pública en innovación y desarrollo de nuevas herramientas que amplíen la acción internacional de la ciudad. Esta preocupación está también ligada a la latente incertidumbre sobre como desarrollarán las siguientes administraciones la acción internacional de Quito. En tal sentido es necesario que haya una visión integral de la DMRI más allá de la autoridad de turno, una hoja de ruta y una política pública de acción internacional permanente que permita dar seguimiento a los procesos de normalización y acción de la política exterior de la ciudad. Finalmente, se ha podido percibir que de manera general hay una necesidad de capacitación de los funcionarios de las oficinas de relaciones internacionales para una mayor actividad en favor de la internacionalización de la ciudad. Si bien es cierto que varios funcionarios han realizado un diplomado en el marco del Proyecto AL-LAs, aún quedan varios sectores de una ciudad capital, metropolitana, que aún no han sido explotadas como se resalta a continuación.

Para enfocarnos en estos factores ha sido necesario emplear los elementos de normalización propuestos por Cornago (2010) con respecto a la generalización virtual como punto de partida. En este contexto, se evidencia un ajuste mutuo tanto entre el Estado central y los gobiernos locales por medio del COOTAD que procura desarrollar más los principios para una descentralización de varias funciones. Estas funciones y roles fueron tradicionalmente copadas por los Estados, pero desde los años 80 han sido lentamente ocupadas y ejecutadas por las ciudades, sobre todo las ciudades con mayor capacidad de acción exterior (Zamora, 2016). Consecuentemente, la autonomía que tiene la DMRI para ejecutar sus diferentes planes y estrategias busca enmarcarse en los lineamientos establecidos por la legislación nacional. No obstante, este proceso de normalización ha sido una oportunidad para la acción de los gobiernos locales en diferentes foros internacionales como ya se evidenció arriba.

Por un lado, se percibe una fuerte generalización virtual dentro de la DMRI sobre el rol que debe desempeñar la diplomacia subestatal como

un proceso de cumplimiento e internalización del marco normativo. Esta generalización se ha venido acentuando con mayor conciencia en los últimos años, donde la participación de Quito como ciudad sede de diferentes eventos internacionales ha reforzado su accionar hacia el exterior.

Por otro lado, se evidencia que, en el ámbito de regionalismo diferenciado, hay un gran avance con respecto a la participación en redes regionales, como las ya anteriormente expuestas. En la ciudad hay la presencia de varias ONG internacionales y organismos internacionales con los cuales la ciudad ha trabajado en conjunto para la promoción de diferentes agendas globales. Más allá de las redes de ciudades, la DMRI trabaja con otros actores, entre ellos el cuerpo diplomático acreditado en el Ecuador, como por ejemplo a través del Curso de Arte Quiteño (XII ediciones). Este es un campo que permite difundir las riquezas culturales, geográficas, patrimoniales, gastronómicas y artísticas de la ciudad.

El otro grupo de actores son los organismos internacionales, como algunas agencias de Naciones Unidas, entre ellas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina de ONU- Hábitat para los países andinos y otros. Por ejemplo, la DMRI tiene un convenio con el PNUD desde el año pasado, respecto a la localización y sensibilización de los ODS. Además, la ciudad de Quito como se evidenció anteriormente forma parte de varias redes regionales. No obstante, se puede decir que hay una falta de fortaleza institucional para profundizar la cooperación con ciudades de la región y así fortalecer la acción internacional. Si bien es cierto que hay cooperación entre ciudades suramericanas, como por ejemplo entre Quito y Montevideo, aún no se ha podido evidenciar una agenda con intereses de internacionalización conjunta en la región para poder cooperar como bloque con otras regiones del mundo.

Este tipo de accionar hacia el exterior podría bien surgir como una iniciativa de la ciudad al retomar la cooperación internacional regional de ciudades, en el marco de los diferentes organismos internacionales regionales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y pese a la crisis que está trasciende la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

La aplicación de la adaptación reflexiva para la interpretación nos ha permitido establecer que hay un reconocimiento claro sobre todo a nivel de las redes de ciudades y ciertas agencias de Naciones Unidas, como ONU-Hábitat sobre la acción internacional de la ciudad. Además la socialización ejecutada por la DMRI sobre los ODS y la Agenda 2030 en conjunto con el PNUD ha marcado la actualidad y relevancia que tiene la participación de las ciudades en la construcción y difusión de agendas globales. Quito, de esta manera, vincula su interés con estos diferentes organismos internacionales para reafirmar la importancia de la ciudad como actor en las relaciones internacionales. De esta forma se evidencia que hay una voluntad política en la proyección internacional de la ciudad. Sin duda esta voluntad política está ligada a los factores históricos, geográficos y geopolíticos de Quito que le han permitido gestionar una serie de eventos internacionales. Al mismo tiempo, estas actividades demuestran una cierta autonomía institucional para la ejecución y coordinación de encuentros que le permiten a la ciudad posicionar sus intereses y establecer una agenda común con otros actores.

Muchos de estos factores están relacionados con la clara intención de que Quito se convierta en una ciudad con infraestructura para eventos y reuniones internacionales como lo resalta la municipalidad al entregar la primera fase del Centro de Convenciones Metropolitano para atraer inversión y turismo a la ciudad. (Boletín Informativo de la DMRI No.83, 06/08/2008).

En el contexto de internacionalización de la ciudad se insertan los aportes de la cooperación al desarrollo local, donde actores políticos y operadores de la política exterior de la ciudad participan de actividades, como el 9º Taller de Aprendizaje “Acción Local para el Desarrollo Internacional. En este encuentro el MDMQ, junto con las ciudades de AL-LAS y UCCI, establecieron diálogos e intercambios de conocimientos a través del aporte de la acción internacional en el cumplimiento de los ODS 8, 11,17 (Boletín Informativo de la DMRI No.83, 06/08/2018).

En adición, la DMRI ha promovido reuniones con el coordinador de ONU Hábitat para los países andinos, las Secretarías de Territorio Hábitat y Vivienda; Planificación y el Instituto Metropolitano de Planificación

Urbana (IMPU). Todo esto se complementa con acciones que el Municipio de Quito planificaba realizar en octubre de 2018 en relación con el Encuentro Internacional Hábitat III+2 “Quito, ciudad laboratorio de la Nueva Agenda Urbana” con el fin de establecer mecanismos de coordinación institucional (Boletín Informativo de la DMRI No.85,24/08/ 2018).

Tanto, la participación en seminarios como “Hacia una acción internacional sostenible. Miradas entre Europa y América Latina” promovido por la Red AL-LAs en el marco del Encuentro 2018 “Internacionalización de los gobiernos locales” (Boletín Informativo de la DMRI No.81,18/07/2018), así como los viajes e invitaciones del alcalde de la ciudad constituyen instrumentos centrales para la promoción internacional de la ciudad. Así se evidencian viajes de este tipo como la participación del alcalde, en la 9ª reunión del Foro Mundial Urbano, organizada por ONU-Hábitat (Boletín Informativo de la DMRI No.67, 15/02/2018). Estas acciones pueden conducir a una mayor visibilidad de la política exterior en conjunto entre otras ciudades metropolitanas en la política global.

Sin embargo, detrás de estas actividades se encuentran desafíos para la política exterior de la ciudad. Específicamente la falta de una política pública permanente que permita la continuidad de los procesos de internacionalización y no se conviertan en un ir y venir de proyectos inconclusos que aparecen como debilidades de este proceso de normalización de la paradiplomacia de la ciudad de Quito.

Estos desafíos están relacionados además con los elementos que conforman la regulación contenciosa en el proceso de normalización de la política exterior de las ciudades metropolitanas. Por un lado se percibe que los gobiernos de la ciudad han tenido una agencia y voluntad política fuerte, como se pudo analizar en la adaptación reflexiva. Sin embargo, la ciudad no las ejecuta de forma conjunta con otras ciudades del Estado ecuatoriano, sino más bien busca hermanamientos, cooperación y armonización con ciudades de fuera del país. Este fenómeno propende a discriminar la posibilidad de transferir experiencias con otras ciudades del Ecuador.

Esta falta de vinculación puede obedecer a una falta de comunicación y coordinación con otras oficinas y áreas de cooperación del país, lo cual nos lleva al siguiente elemento de análisis conocida como la presencia de

vacíos legales y conceptos contenciosos. Como se expuso anteriormente, en la Constitución de 2008 y en el COOTAD se otorgan competencias a los gobiernos locales y en este caso a los gobiernos autónomos descentralizados de las ciudades metropolitanas. No obstante, hay una limitación en general sobre un marco legal y normativo restrictivo por falta de claridad con respecto a que se entiende por cooperación internacional y cuáles son los límites de esa cooperación internacional para el nivel sub-estatal.

Así mismo, la cooperación internacional en Ecuador se encontraba desvinculada de la política central del Ecuador, por no haber claridad en las competencias del Estado central con respecto a la cooperación internacional. Por tanto, la creación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) buscaba coordinar las acciones de los cooperantes como oferentes y de los receptores de la cooperación en el Ecuador. La creación de esta instancia por el gobierno central claramente demuestra la intención del Estado central de mantener bajo la vista de su poder un ámbito que desde el contexto de la globalización había ya sobrepasado el control del poder jerárquico del Estado. En tal sentido, la normalización de la paradiplomacia como acción de actores subnacionales en el contexto de la cooperación internacional era contenciosa por falta de claridad del rol de los actores sub-nacionales y del tipo de autonomía para su acción en política exterior.

Además, la ausencia de una política pública local que dé seguimiento a los procesos, lo cual de igual manera dificulta la creación de una estrategia de acción internacional definida, dejaba vacíos para un empoderamiento del Estado central que en su lucha por el poder buscaba recuperar la hegemonía en la política exterior.

Si bien es cierto que cuando se carece de una planificación se produce un desorden y una falta de congruencia entre las actividades, el proceso de actividad en política exterior y en este contexto de la cooperación internacional había sido una práctica que esquivaba el control estatal. Además, la complejidad de la cooperación internacional permite que haya una indeterminación de hasta donde tienen autonomía los gobiernos autónomos descentralizados para ejercer sus funciones. Por ello se manifiesta una falta de claridad entre la cooperación que persiguen el gobierno estatal y los gobiernos sub- estatales.

En este contexto se debe recalcar que no siempre la relación Gobierno central versus gobierno local tendrán coherencia porque se diferencian en sus objetivos tanto de política nacional como de política internacional. Así por ejemplo, en el caso del Gobierno autónomo descentralizado de Quito a más de una cooperación como receptor, persigue una cooperación más técnica, de intercambio de buenas prácticas y con la tendencia a ser oferente de cooperación. Mientras que ciudades más pequeñas requieren preferentemente de la atracción de recursos tanto económicos, humanos y técnicos para mejorar sus capacidades a nivel de gobierno y política local. A pesar de estas diferencias a nivel de capacidades y necesidades de los gobiernos autónomos descentralizados, la regulación y legislación actual equipara a todos los gobiernos autónomos descentralizados bajo el paraguas de la gestión para cooperación internacional como un proceso de normalización.

Conclusión

Este capítulo se planteó como objetivo central entender cómo promueve el gobierno autónomo descentralizado de Quito su accionar hacia el exterior y cómo gestiona su política exterior desde el concepto de paradiplomacia. Se partió de la definición de paradiplomacia considerada como el accionar de los gobiernos sub-estatales más allá de las fronteras del Estado-nación. La combinación de una perspectiva vertical propuesta por Schiavon (2006, 2010) para el estudio de la paradiplomacia en México y modificada por Zamora para el análisis de Cali, Bogotá y Medellín con una perspectiva crítica conocida como la normalización (Cornago, 2010) ha permitido hacer un rastreo a tres niveles y desde una perspectiva horizontal.

Esta estructura de análisis ha permitido llegar a la conclusión que la ciudad metropolitana de Quito mantiene una sección para la planificación y acción de su política exterior que se evidencia como una inherente generalización virtual de la paradiplomacia. Las actividades y eventos realizados y evidenciados en la segunda parte de este capítulo sugieren por un lado una subconsciente normalización de la distribución del poder a los dos niveles: Estado central y gobiernos sub-estatales como resultado de un

proceso de descentralización. Las oportunidades de activarse más en un proceso de regionalismo diferenciado o trabajo conjunto con entidades internacionales de la región que están presentes en la ciudad quedan aún sin su máxima explotación a pesar de la voluntad y agencia política existente.

Por un lado, la ciudad de Quito busca proyectarse más allá de las fronteras nacionales porque reconoce el papel de los gobiernos locales y porque buscan recibir asistencia técnica de diferentes ciudades. Por otro, Quito quiere contribuir en la difusión de agendas internacionales y proyectarse como oferente de cooperación internacional. Ambos casos promueven la internacionalización y proyección de la ciudad hacia el exterior como un proceso de normalización en la distribución del poder.

Además, a través de la acción internacional se promueve la presencia del Gobierno local en diferentes foros regionales y globales, como, por ejemplo, el alcalde de Quito ha sido co-presidente de CGLU, ha participado en las reuniones de cambio climático y ha liderado ciertos procesos, como lo de Hábitat III. La presencia como vocero de las ciudades del mundo frente a las Naciones Unidas resalta la necesidad de un espacio en la mesa global para los gobiernos locales y la imparable actividad de los gobiernos locales en la política exterior.

No obstante, ese accionar ha enfrentado múltiples retos como la falta de claridad de lo que incumbe el gestionar para la cooperación internacional, la limitada política pública local que evite la partidización y estancamiento de los procesos de normalización de la paradiplomacia. Una estagnación de estos procesos puede significar la retoma del poder por el Estado y gobierno central.

Por tanto, el proceso de adaptación reflexiva que incluye la voluntad y agencia política, el uso de su autonomía gubernamental, de factores históricos, geográficos y geopolíticos de la ciudad resultan instrumentos fundamentales para la acentuación de la paradiplomacia como una acción normal de las ciudades metropolitanas.

Finalmente, los factores de la globalización como el cambio climático, la tecnificación de la comunicación, la migración nacional e internacional y la necesidad de transferencias de experiencias para la solución de desafíos en estas áreas constituyen factores que exigen a las ciudades metropolitanas

una actividad a nivel internacional. Este fenómeno también ha contribuido para que esa distribución de competencias y de poder de gobierno sea percibido como un proceso de normalización.

Bibliografía

- Aguirre, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno de un neologismo polisémico. En F. Adelo y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 203-235). Madrid: Pons.
- Alden, C. y Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. Second edition. London: Routledge.
- Ashley, R. (1987). The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics. *Alternatives*, XII, 403-434.
- Barston, R. P. (2006). *Modern Diplomacy. Third edition*. London: Pearson Longman.
- Boletín Informativo de la Dirección de Relaciones Internacionales del Distrito Metropolitano de Quito (2018). “Quito con infraestructura para reuniones y eventos internacionales”. Disponible en: <https://goo.gl/jyoXHc> (22-08-2018).
- Caicedo, M. (2001). *El proceso de internacionalización de Bogotá D.C.: pensando globalmente, actuando localmente*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Carbajales, J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En Gabriela Zubelzú y Valeria Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 47-82). Buenos Aires: PNUD.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. En D. Crikemans (Ed.), *Regional sub-state diplomacy today*. Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Disponible en: <https://goo.gl/7Wx3TV>

- Falivene Fernández, M. (2015). Incursiones de la paradiplomacia argentina en la bioeconomía. Caso de la provincia de Córdoba. *Revista TIP*, 5(3), 12-26.
- Ferrero, M. (2005). “La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en argentina y el cono sur latinoamericano”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) bajo el título general de “Agendas regionales en escenarios de conflicto”, y celebrado en Córdoba (Argentina), 15-18 de noviembre.
- Flores, A. (2013). *La paradiplomacia en los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador y la aplicación de un modelo de inserción*. Disertación de pregrado, Universidad de Guayaquil.
- Foucault, M. (1976) (Traducción 2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Primera edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. First ed. New York: Palgrave Macmillan.
- (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Second ed. London: Palgrave Macmillan.
- Iglesias, V. (2008). Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino. En Gabriela Zubelzú y Valeria Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 107-158). Buenos Aires: PNUD.
- Kuznetsov, A.S. (2015). *Theory and Practice of Diplomacy. Subnational governments in international affairs*. London: Routledge.
- Lachapelle, G., y Paquin, S. (2005). *Mastering Globalization: New Substates Governance and Strategies*. London: Routledge.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Sub-national Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Milani, C. y Ribeiro, M. (2015). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”. *Geopolítica(s). Revista sobre espacios y poder*, 1(1), 23-40. Disponible en: <https://goo.gl/sNCMiE> (14 de marzo 2018).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018). Disponible en: <https://goo.gl/qDMnzd> (01-10-2018).

- Moreno, D. (2018). Entrevista personal. Realizada el 23 de agosto del 2018 por Daisy Peñafiel.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2018). “Ejes de trabajo de la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales”. Disponible en <https://goo.gl/pYkhWK> (15-08-2018).
- Pinto da Silva, R. y Oliveira de Medeiros, L. (2015). La construcción de una identidad sostenible: El Congreso Mundial de ICLEI en Belo Horizonte y la Preparación de los Gobiernos Locales para la Rio+20. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP 2)*, 1, 31-48.
- Ponce, L. (2018). Entrevista personal. Realizada el 23 de agosto del 2018 por Daisy Peñafiel.
- Proyecto AL- LAS (2018). “Información de Gobierno periodo 2014-2018.” Disponible en: <https://goo.gl/WQCn9E> (20-08-2018).
- Rodríguez, S. (2004). “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”. Ponencia presentada en el XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales- Sección Chiapas, México.
- Rodríguez Vásquez, A. (2011). Una aproximación a las relaciones subestatales. *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia TIP*, 1. Buenos Aires.
- _____. (2012). Relaciones internacionales subnacionales y desarrollo sustentable. *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia TIP*, 2. Buenos Aires.
- _____. (2012a). Actores Subestatales e inteligencia regional. *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia TIP*, 3. Buenos Aires.
- Ruiz Santamaría, G. (2016). *Influencia de las ciudades como nuevos actores internacionales en organismos de integración la incidencia de Montevideo y la Red de Mercociudades en el MERCOSUR (1990-2010)*. Disertación para obtener el título de internacionalista. Universidad Colegio Nuestra Señora del Rosario.
- Schiavon, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México D.F.: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

- _____. (2010). Sub-state diplomacy in Mexico. En D. Crikemans, *Regional sub-state diplomacy today* (pp. 65-97). Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Disponible en: <https://goo.gl/E8zaAC>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press.
- Tickner, A. et al. (2013). *Pensando la internacionalización de Bogotá*. Vol. 1, 2, 3. Bogotá: Universidad de los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Zamora, E. (2016). Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012). *Desafíos*, 28(I), 247-293, semestre I. Bogotá (Colombia). Disponible en: <https://goo.gl/zTPvS3> (13-04- 2016).
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(I), 247-293, semestre I. Bogotá (Colombia), Disponible en: <https://goo.gl/xpNn8a>
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas En Gabriela Zubelzú y Valeria Iglesias (Coord.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp.19-46). Buenos Aires: PNUD.

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.

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2019
en Editorial Abya-Yala
Quito-Ecuador

El activismo internacional de ciudades y regiones experimenta en las últimas décadas un crecimiento ciertamente importante: tanto en intensidad como en alcance geográfico, hasta el punto de que el fenómeno –que a finales de los años setenta del siglo pasado se limitaba a las ciudades, regiones y entidades federadas occidentales– se extiende hoy a todos los continentes. Es por tanto razonable afirmar que la implicación sub-estatal en los asuntos internacionales constituye una característica estructural del sistema político global (Corna-
go, 2000, p. 17). Pero no sólo la mundialización y diversificación del fenómeno motiva el interés creciente, que éste recibe por parte de los analistas, de diversas disciplinas. Es sobre todo su carácter novedoso, y su carácter de síntoma de los grandes cambios, de las transformaciones del sistema internacional contemporáneo, lo que explica la atención y el esfuerzo de estudio del fenómeno paradiplomático.

Carles Llorens, Javier Sánchez Cano

