

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>	

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 interterritoriales 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 interterritoriales, 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.