

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Paradiplomacia y desarrollo territorial

Serie Territorios en Debate N° 9



2019

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

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

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096340

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

327.1- CDD

Primera edición: 2019

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

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

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

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

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

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-634-0

Derechos de autor No. 055418

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

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

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

Serie Territorios en Debate:

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

Índice

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

Paradiplomacia: 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 “protodiplomacia”, 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, asociatividad 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.

acoplamiento 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 tejiendo 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 construidos, 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 generan-
do) 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 especialmente 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 “trifiño” 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.

Cathy 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 contraponen 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.