

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>	

Quito, paradiplomacia y desafíos: un proceso de normalización

Raúl Salgado¹
Daisy Peñafiel²

Resumen

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Caso de estudio = Gobierno Descentralizado de la Ciudad de Quito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 2. Acción de la paradiplomacia de Quito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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