

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>	

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

Alan Cathey¹
Edgar Zamora²

Resumen

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

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

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

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

Introducción

Una acción diplomática cambiante a nivel histórico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hacia una participación internacional de los gobiernos subnacionales sistemática y legítima⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tres aspectos que deben quedar claros de esta discusión teórica

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

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

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

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

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

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

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

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

11 Véase la evolución institucional en Agosto, 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El contrato contiene interesantes aspectos, que merecen ser resaltados:

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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