

Revista TIP

10 AÑOS

TIP

edición especial



Trabajos de Investigación en Paradiplomacia,
Año 11, Número especial.
Buenos Aires, Argentina, febrero de 2022.
ISSN: 1853-9939.
1. Relaciones Internacionales
2. Gobiernos Subnacionales
3. Paradiplomacia
4. América Latina.

TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia). Revista académica de acceso libre y gratuito. Disponible en: www.paradiplomacia.org

Los trabajos incluidos en este número fueron seleccionados y revisados por el Equipo Editorial TIP. Las opiniones expresadas en los mismos son responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con aquellas de los integrantes de TIP. Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en esta revista para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta revista para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deben dirigirse a la editora por correo a tip@paradiplomacia.org



Paradiplomacia.org

Copyright © 2022, Paradiplomacia.org
Buenos Aires, Argentina.

EQUIPO

Director

Nicolás Mancini

Coordinador general

Paul Vasco

Editores

Jolie Guzmán

Ray Freddy Lara Pacheco

Equipo Editorial

Geovana Bardesio

Henry Servellón

José Sanchez

Martín Gonzalo Britos

Rosario Guadalupe Robiou Vivero

Consejo Asesor Revista TIP

Denisse Grandas

Fernando Carrión

Manuel Martínez

Nahuel Oddone

Noé Cornago

Octavi de la Varga

Paola Arjona

Paulina Astroza

Rodrigo Perpétuo

Grafista

Alan Wainstein

Artista

Marina Fages

ÍNDICE

Línea de tiempo: 14 hitos de la historia TIP
07.

Nuestros editores
08.

Nota de la Editora
09.

Miembros del Consejo Asesor a lo largo de la historia de TIP
10.

Una década de la Revista TIP: Un faro en el estudio de la paradiplomacia en América Latina
de Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez
15.

TIP: El acierto de tomarse en serio la paradiplomacia
de Noé Cornago
18.

10 aspectos clave de la evolución y tendencias de la internacionalización de las ciudades
de Octavi de la Varga Mas y Nicolás Mancini
21.

Diplomacia de ciudades: ¿para qué?
de Fernando Santomauro
27.

Resituar la cooperación descentralizada en la agenda eurolatinoamericana
de Agustí Fernández
30.

Paradiplomacia ¿para qué?
de Manuel Martínez Justo
32.

La paradiplomacia y su devenir
de Gilberto Rodríguez
35.

La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en los países latinos, una comparación trasatlántica
de José Luis Niño Amézquita
34.

Apuntes sobre la evolución de la paradiplomacia en México
de Montserrat Iglesias
39.

Del binomio seguridad-desarrollo a la gobernanza por objetivos: Agenda 2030 en dónde estamos ahora
de Blanca Elena Gómez García
44.

Gobernanza, paradiplomacia, políticas migratoria y de desarrollo en el triángulo del norte, covid-19
de José María Ramos García; Carlos Barrachina Lisón y Jimmy Emmanuel Ramos Valencia
58.

Las ciudades como actores del Derecho Internacional
de Adriana Sletza Ortega Ramírez
70.

Apuntes sobre el rol del Congreso Nacional en la celebración de convenios internacionales de las provincias y los perfiles de gestión externa
de **Mara Vanina Toufeksian**

75.

La cooperación competitiva como contexto de inserción en el medio internacional de las ciudades
de **Ray Freddy Lara Pacheco**

81.

Gobiernos locales frente a riesgos globales: la paradiplomacia como herramienta para la construcción de ciudades resilientes
de **Cristian Medina y Adriana Sletza Ortega**

92.

Redes de ciudades, una análise prospectiva dos últimos 10 anos com ênfase na América do Sul
de **Rodrigo Perpetuo y Marcus Soares**

108.

Todos los números de TIP, autores y artistas
118.

Reconocimiento del equipo editorial histórico
123.





Esta obra, y todas las que ilustran la revista, nacen de la inspiración de **Marina Fages**, artista a cuyo talento y generosidad debemos el arte de este número de Revista TIP.

www.behance.net/marinafages

Línea de tiempo: 14 hitos de la historia TIP



Nuestros editores



Nicolás Mancini

Director de Revista TIP desde 2011

Nicolás Mancini es el Director Ejecutivo y fundador de Paradiplomacia.org.

Es abogado y Máster en Business Administration de la IAE. Además, realizó estudios en Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional y ha sido docente en la Facultad de Derecho en la UBA. Tiene amplia experiencia e interés en el sector de transporte y los temas de movilidad sustentable. En 2011, identificó la necesidad de generar una iniciativa innovadora para la difusión de trabajos investigativos sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada, creando, junto a Horacio, lo que hoy es TIP.

Desde entonces, Nico ha sido su Director y durante estos 10 años ha logrado reunir a grandes autores, expertos, artistas, editores y grafistas de diferentes partes del mundo para dar vida, a través de cada número de TIP, a la visión integral, abierta y de calidad con la que fue concebida.



Horacio Rodríguez Vázquez

Editor de Revista TIP 2011-2019

Horacio Rodríguez Vázquez es Ingeniero Agrónomo (Tec de Monterrey) con Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo (Instituto Mora) y una especialidad en Design Thinking e Innovación Sistemática (Stanford University). Conoció a Nicolás Mancini en un evento donde Paradiplomacia.org hacía su primera participación en un congreso. Ese mismo año fue invitado a participar de un proyecto editorial que tenía la organización. Poco tiempo después, Horacio se transformó en co-fundador, editor de la revista y en el arquitecto de gran parte de su formato cuyas lógicas y procesos continúan estando vigentes en la Revista TIP de hoy. Su aporte y profesionalismo lo transforman en una de las personas más importantes de este proyecto a lo largo de estos 10 años.



Ray Freddy Lara Pacheco

Editor de Revista TIP 2020-2022

Ray Freddy Lara Pacheco es Profesor Investigador Titular en el Departamento de Políticas Públicas CUCEA. Es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea; Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara (UdeG), México. En 2011 se postuló con un artículo referido a la Paradiplomacia en Jalisco y éste fue seleccionado formando parte como autor del primer número de la revista TIP. Posteriormente siguió sumando aportes a lo largo de las publicaciones de TIP. En el año 2018 se doctoró en la Universidad del País Vasco. En 2020 después de haber publicado en tres números de la Revista TIP es invitado a asumir el rol de Editor en Jefe. En este rol, que ejercerá hasta la publicación de esta revista generó importantes aportes al interior del equipo editorial generando una estructura profesional. Asimismo es el responsable de la publicación de TIP México, TIP Brasil y es co-editor de este número. Dejará el rol de editor de TIP para ocupar un espacio en el Consejo Asesor de TIP con un rol activo y preponderante.



Jolie Guzmán

Editora de Revista TIP desde 2022

Jolie Guzmán, Colombia. Es Licenciada en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales y tiene una maestría en cooperación internacional de los gobiernos locales en la Universidad Sciences Po, Francia. Tiene experiencia como docente universitaria, y desarrolló una variada experiencia gracias a su paso por diferentes organizaciones orientadas al desarrollo de conocimiento para las ciudades. Se sumó a Paradiplomacia.org en 2019. En 2020 diseñó y lideró el proyecto de "Savoir-Faire" el número especial de la revista TIP dedicado al desarrollo de la paradiplomacia entre los gobiernos locales de Francia y sus pares de Latinoamérica combinando conocimientos teóricos y prácticos. El número se publicó en ambas lenguas en 2021. A partir de esta exitosa experiencia fue seleccionada para asumir el rol de editora en jefe de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, TIP.

Nota de la Editora



Jolie Guzmán

Editora de Revista TIP desde 2022

Una década. Muchas cosas pueden pasar en 10 años: globalización rápida y creciente, demandas sociales con voces nuevas y colores diversos; Estados en latente conflicto, otros transitando hacia la paz. Gobiernos nuevos, antiguos, impuestos y electos; cambio climático como preocupación global y punto de acuerdo común; crisis migratorias, comerciales, (geo)políticas y una emergencia sanitaria de las más inesperadas dimensiones. Un mundo cada vez más interconectado, inclusivo y resiliente.

El mundo paradiplomático, el mundo de Paradiplomacia.org, no ha sido ajeno a esta evolución. Estos 10 años han tenido como uno de nuestros principales objetivos la interpretación de todos estos cambios y el análisis de su impacto en la acción internacional desde lo local. Cada uno de los números de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP) da cuenta de un momento determinado en su año de publicación y todos ellos, en su conjunto, reconstruyen la historia de lo que ha sido, sin duda, una de las décadas más interesantes para quienes nos apasionamos por estos temas.

Los 10 años de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP) han sido construidos por personas de las más altas calidades académicas, quienes desde su experiencia y experticia han aportado al crecimiento de esta revista. Personas, sobre todo, de las más altas calidades humanas, quienes con su motivación y trabajo continuo visionaron un proyecto que hoy se consolida y se proyecta como uno de los más importantes para la difusión del conocimiento paradiplomático. Reconociendo esto, quisimos que este número fuera especial,

siguiendo una estructura que nos permitiera incluir y celebrar a todos y todas.

Esta vez, nuestros lectores y lectoras encontrarán dos tipos de textos, ya que invitamos a escribir, en un primer momento, a personalidades relevantes en el ejercicio de la paradiplomacia, que además han sido importantes para la existencia de la Revista TIP. Ellos y ellas, a través de una nota corta, nos explican la paradiplomacia en la última década desde diferentes enfoques y geografías.

El segundo tipo de texto, escrito por autores y autoras de todas nuestras ediciones anteriores, corresponde a artículos académicos sobre las perspectivas de la paradiplomacia en la actualidad y a futuro. La Edición Especial 10 Años de la revista TIP fue dedicada a la reflexión sobre los principales avances de la paradiplomacia, abordando temas como: la cooperación competitiva, la gobernanza como punto clave para la internacionalización, los asuntos de la agenda eurolatinoamericana, la cooperación transfronteriza, los temas de la Agenda 2030 y los ODS, las herramientas jurídicas para la acción exterior, las estrategias de respuesta a la emergencia del COVID-19 y la importancia de las redes de ciudades.

Todos los trabajos pasaron por revisión y análisis del equipo de TIP para garantizar una publicación acorde a nuestros criterios de calidad y pertinencia. Pero, sobre todo en esta ocasión, para asegurarnos de transmitir a los autores y autoras nuestro profundo agradecimiento, a los editores un respetuoso reconocimiento, al equipo editorial nuestras más sinceras felicitaciones y a los lectores y lectoras nuestra amplia invitación a que nos sigan leyendo, acompañando, muchos años más.

Miembros del Consejo Asesor a lo largo de la historia de TIP

En esta galería de honor queremos presentarles a los expertos y expertas que nos han acompañado a lo largo de la historia de esta revista académica dando legitimidad y respaldo al trabajo de todos los autores y autoras.



TULLO VIGEVANI
Consejo Asesor 1, 2, 3, 4 y 5
Universidade de Roma



NAHUEL ODDONE
Consejo Asesor 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7
Universidad del País Vasco
/Euskal Erriko Unibertsitatea



MARK MENALDO
Consejo Asesor 1, 2, 3 y 4
Michigan State University



ESTHER PONCE ADAME
Consejo Asesor 2, 3, 4, 5 y ad-hoc 6
Universidad Nacional Autónoma de México



MARÍA GARCÍA PIZARRO
Consejo Asesor 2, 3 y 4
Universidad Internacional Menéndez Pelayo



MANUEL MARTÍNEZ JUSTO
Consejo Asesor 2, 3, 4, 5, 6 y 7
Universidad Nacional Autónoma de México



NOÉ CORNAGO PRIETO
Consejo Asesor 4, 5, 6 y 7
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea



HORACIO DANIEL PIOMBO

Consejo Asesor 4 y 5
Universidad Nacional de La Plata



LILIANA LADRÓN DE GUEVARA

Consejo Asesor 5
Universidad de Santiago de Chile



DENISSE GRANDAS

Consejo Asesor 6 y 7
Universidad Complutense de Madrid



FERNANDO CARRIÓN

Consejo Asesor 6 y 7
Universidad de Buenos Aires



OCTAVI DE LA VARGA

Consejo Asesor 6 y 7
Universitat de Barcelona



PAOLA ARJONA

Consejo Asesor 6 y 7
Universidad Externado de Colombia



PAULINA ASTROZA

Consejo Asesor 6 y 7
Université Catholique de Louvain



RODRIGO PERPÉTUO

Consejo Asesor 6 y 7
Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC-MG)



CITLALI AYALA

Consejo asesor ad-hoc 6
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea





MONTSERRAT IGLESIAS

*Consejo asesor ad-hoc 6
Universidad de Málaga*



VIVIANA ÁVILA

*Consejo asesor ad-hoc 6
Universidad de Guadalajara*



LILIANA FROIO

*Consejo asesor ad-hoc 7
Universidade Federal de Pernambuco*



CAIRO JUNQUEIRA

*Consejo asesor ad-hoc 7
Universidade Estadual Paulista
(UNESP)*



SORAYA PESSINO

*Consejo asesor ad-hoc 7
Universidade Federal da Bahia*



GILBERTO RODRIGUES

*Consejo asesor ad-hoc 7
Pontifícia Universidad Católica
de São Paulo*



CARINA BEJÉ

*Consejo asesor ad-hoc 7
Centro Universitário FMU |
FIAM-FAAM*



REYNE FERRETTI

*Consejo asesor ad-hoc 7
Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro*



REGINA LAISNER

*Consejo asesor ad-hoc 7
Universidade de São Paulo*



FABIANA GOYENCHE
Consejo asesor ad-hoc 8
Universidad de la República



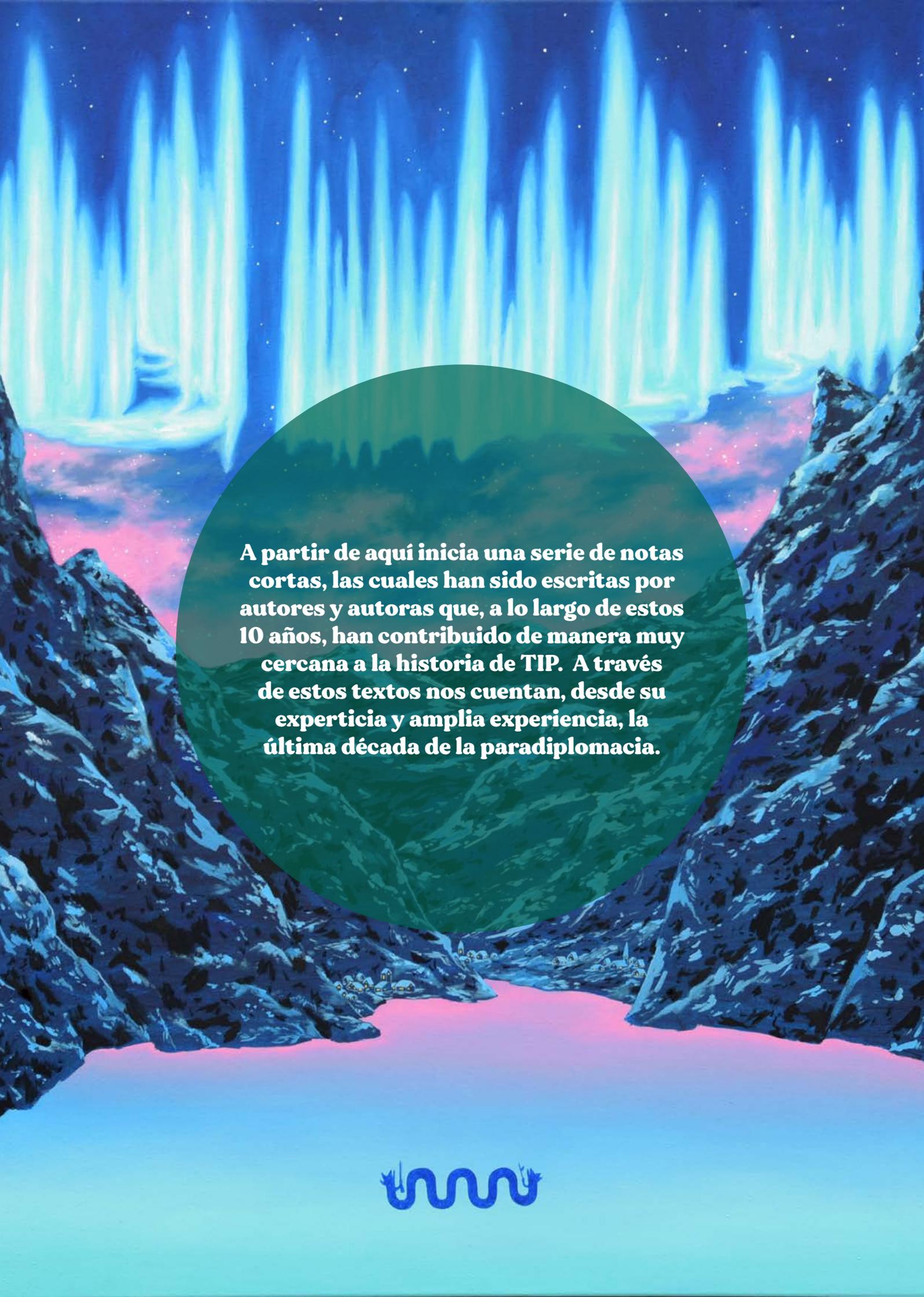
MARÍA DEL HUERTO ROMERO
Consejo asesor ad-hoc 8
Universidad Nacional de Rosario



RUTH VERA DORAÑONA
Consejo asesor ad-hoc 8
Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción



LUCÍA HORNES
Consejo asesor ad-hoc 8



A partir de aquí inicia una serie de notas cortas, las cuales han sido escritas por autores y autoras que, a lo largo de estos 10 años, han contribuido de manera muy cercana a la historia de TIP. A través de estos textos nos cuentan, desde su experticia y amplia experiencia, la última década de la paradiplomacia.



Una década de la Revista TIP: Un faro en el estudio de la paradiplomacia en América Latina

Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez

Diez años pasaron desde que Nicolás Mancini nos convocara para apoyar el proyecto de Paradiplomacia.org y también vincularnos con la Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia). Nuestra vida personal y profesional se enlazan con los derroteros de este proyecto y las alianzas generadas en él.

TIP surge como una revista académica destinada a la difusión de investigaciones sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Tal como su nombre lo indica, bajo un juego de palabras, lo que se buscaba era brindar datos, pistas o recomendaciones que sirvieran para conocer, difundir y profundizar las investigaciones sobre la paradiplomacia. El objetivo inicial ha sido alcanzado con éxito. En conjunto estuvimos directamente vinculados con la elaboración de los siguientes números:

Revista TIP Nro. 1: Una aproximación a las Relaciones Internacionales Subnacionales

Revista TIP Nro. 2: Relaciones Internacionales Subnacionales y Desarrollo Sustentable

Revista TIP Nro. 3: Actores Subnacionales e Integración Regional

Revista TIP Nro. 4: Paradiplomacia y Seguridad humana

Revista TIP Edición Especial bilingüe en Español y Francés: Savoir Faire – La Cooperación Descentralizada entre Francia y América Latina / La Coopération Décentralisée entre la France et l'Amérique Latine

Revista TIP Nro. 5: La cooperación descentralizada

En estos 10 años de TIP varios datos, pistas o recomendaciones han sido brindadas por un gran número de autores y autoras, especialistas y practitioners de la paradiplomacia. Textos académicos y de difusión editados en TIP han sido citados y referidos en otras publicaciones, así como formado parte de la bibliografía de cursos y conferencias. Más allá de estos importantes logros, lo más significativo es que TIP – y a través del proyecto mayor de Paradiplomacia.org- jóvenes graduados y graduadas de Relaciones Internacionales y ciencias afines se acercaron a la paradiplomacia. Estos jóvenes se interesaron por la paradiplomacia ya sea porque no la habían estudiando en su carrera y les llamaba mucho la atención, o bien porque querían profundizar en ella. TIP fue el primer lugar de acogida y la puerta de entrada para muchas personas que hoy trabajan sistemáticamente en paradiplomacia o con temas vinculados a ella.

Y las puertas se fueron abriendo cada vez más. Y más gente fue pasando por ellas. TIP conformó una comunidad de investigadores en temas de paradiplomacia que –a su vez- con el paso del tiempo fue convirtiéndose en una comunidad epistémica. Acciones de incidencia y abogacía, cursos de formación, talleres y webinars, entre otros, organizados desde Paradiplomacia.org fueron consolidando esta comunidad.

A partir de la contribución en la consolidación de una comunidad epistémica latinoamericana que estudia la paradiplomacia y el tejido de alianzas estratégicas con centros de investigación internacionales, asociaciones de la sociedad civil y redes

como la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT), Paradiplomacia.org y su principal producto de investigación TIP fueron acompañando el proceso de curricularización de la paradiplomacia en algunas universidades de América Latina. Los avances en los estudios de la paradiplomacia se han visto influidos por los aportes de investigadores e investigadoras de Argentina, Brasil, Colombia, España y México que principalmente han publicado en TIP. A lo largo de estos 10 años hemos observado un pasaje de la investigación a la docencia en temas de paradiplomacia. A su vez, un pasaje de la docencia de posgrado a la docencia de grado a partir de su incorporación en nuevas currículas y sillabus. De igual forma, se ha observado un avance tanto en una formación profesionalizante, así como una formación en investigación sobre temas de paradiplomacia que ha superado con creces los análisis de caso del inicio. Algunos autores especializados recientemente han reconocido que esta creciente de investigación y docencia de la paradiplomacia la acerca más al mainstream de las relaciones internacionales del que estuvo por muchos años excluida.

¿Hacia dónde vamos? Sin lugar a dudas, la pandemia COVID-19 ha impactado fuertemente sobre la paradiplomacia con dinámicas que son complemento-contradictorias. Cerrarnos sobre nosotros mismos y al mismo tiempo cooperar. Más allá de este incremento nominal de la participación de gobiernos locales durante este período a través de las redes internacionales, es muy probable que algunos desafíos permanezcan vigentes en los próximos años ya que la variedad de temas vinculados a la recuperación desafía a la paradiplomacia en la representación de intereses más amplios. Esta situación puede generar dificultades de autopercepción y presencia en la arena internacional (Luna Pont y Oddone, 2021).

La primera cuestión que nos parece oportuno señalar es que la paradiplomacia para muchas unidades de América Latina continuará sujeta a fuertes condicionamientos estructurales asociados a tamaño y posición central o periférica al interior del Estado, como así también de la inserción central o periférica de éste en el escenario internacional (Juste y Oddone, 2020).

Una segunda cuestión es la debida concentración en temas de agenda internacional sobre los cuales los gobiernos locales y regionales cuenten con agencia y capacidad. Sobre esta base, hay que también reconocer que -en general- la paradiplomacia seguirá dependiendo de fuertes liderazgos locales, cuestión puede que afectar la continuidad en la acción internacional de algunas unidades de nuestra región.

Una tercera cuestión se vincula directamente con la calidad de la participación. No se trata sólo de sentarse en la mesa internacional, se trata de sentarse en la mesa internacional con propuestas innovadoras que puedan poner el acento de la agenda de cuidados como la de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la agenda verde o la agenda digital, entre otras. Si la paradiplomacia está llamada a continuar desarrollándose y asentando su lugar en las relaciones internacionales será necesaria una mayor innovación (Alvarez y Oddone, s/f) sobre la base de un mayor contenido político para sus acciones. Es oportuno hacer notar que aún es necesaria una mayor vinculación de la ciudadanía local en las acciones de paradiplomacia. Vale la pena recordar que la paradiplomacia, como forma de diálogo y trabajo que surge desde el territorio, no se parece a la diplomacia tradicional y es más bien una interpretación local de los temas globales (Alvarez y Oddone, 2020) que ofrece oportunidades de empoderamiento y participación a la ciudadanía. En este contexto, cobra nuevamente importancia la estructuración de sistemas de cuidados locales, su proyección internacional, y la denominada paradiplomacia feminista. Acompañar la consolidación de la paradiplomacia latinoamericana apoyándose en el movimiento municipalista feminista, una propuesta para transformar el modelo de toma de decisiones, resulta muy oportuno ya que busca generar y consolidar sociedades locales más democráticas y libres de estereotipos, tal como mencionara la Secretaria General de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Emilia Saiz.

En un contexto denominado de pluralización de la diplomacia, es decir, de transformaciones y ajustes de prácticas, modos de hacer, instituciones y narrativas, la paradiplomacia puede brindar algún que

otro TIP para la lectura de temas globales y acompañar el trabajo desde lo local a partir del aumento de la base democrática y el cuidado de la población habita en su territorio.

Bibliografía

- Alvarez, M., Luna Pont, M. y Oddone, N. (2019). AMÉRICA LATINA GLOBAL. Estudios regionales sobre paradiplomacia. Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).
- Alvarez, M. y Oddone, N. (s/f). "Paradiplomacy in times of pandemic: Preliminary lessons of COVID-19 impacts on the internationalization of non-central governments", Baisotti, P. y Moscuza, P. (ed.), New paths of International Relations. Reconfiguring power in times of pandemic (en edición).
- Alvarez, M. y Oddone, N. (2020). "Revisiting Paradiplomacy in the Context of COVID-19", E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2020/08/05/opinion-revisiting-paradiplomacy-in-the-context-of-covid-19/>
- Juste, S. y Oddone, N. (2020). "Aportes teóricos para el estudio de la cooperación transfronteriza de unidades subestatales de doble periferia", CUPEA, 132. Rosario, CERIR/UNR. <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/95>
- Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). "Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de actorness", Oasis, 33. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6870/9335?fbclid=IwAR3SU2ncfHq5bgq1mNjNICPh7D8VelDejWhpCJbkd79RB1Qck22u6vRmFII>
- Oddone, N., Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). "Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina", OASIS, 32. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6586?fbclid=IwAR0f1kbwqJxQK2Q3F_K0TMYIlz3ajCznVp0IL1JYVRcNdpbhExIyUZrOV7U
- ONU (2020). "Entrevista a Emilia Saíz. Movimiento municipalista feminista, una propuesta para transformar el modelo de toma de decisiones", Noticias ONU. <https://news.un.org/es/interview/2021/03/1490292>



NAHUEL ODDONE

Nahuel Oddone es Doctor en Estudios Internacionales (Universidad del País Vasco /Euskal Erriko Unibertsitatea) y estudia la paradiplomacia de manera sostenida desde el 2005.



HORACIO RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

Originario de México, tiene más de 15 años de experiencia en desarrollo rural sostenible en América Latina y el Caribe. Es Gerente Senior de Operaciones e Impacto a Escala del Centro Internacional de la Papa (CIP) y, desde enero de 2021, es Representante del CIP en Ecuador.

TIP: El acierto de tomarse en serio la paradiplomacia

Noé Cornago

Cuando Google estableció en 2003 la posibilidad de recibir notificaciones periódicas sobre las novedades que pudieran aparecer en la red sobre cualquier tema, tras reflexionar un instante, y pese a la infinidad de temas que despiertan mi interés desde la infancia, tuve inmediatamente claro la palabra que iba a seleccionar para configurar aquella mi primera alerta. Casi dos décadas más tarde, todas las personas que siguen desde América Latina -o desde cualquier lugar del mundo- TIP Trabajos de Investigación en Paradiplomacia pueden imaginar qué palabra era aquella.

No puedo evitar establecer esa relación, a partir de mis recuerdos, pues lo cierto es que fue de ese modo como tuve conocimiento en diciembre de 2011 de la existencia de TIP, un proyecto que desde el primer momento me impresionó muy positivamente, por su audacia y por su carácter innovador, tanto de forma como de contenido. Con su visión emprendedora, y el valioso apoyo de un pequeño grupo de jóvenes colaboradores, Nico Mancini había tenido el acierto de poner en marcha un proyecto único. Recuerdo perfectamente mi admiración al descargar el primer número, y constatar con agrado, no solo la calidad de los manuscritos, y el uso tan creativo de las nuevas tecnologías del diseño y la edición, así como otros aspectos de tipo editorial cuya acertada combinación hacían de TIP una iniciativa muy especial.

En primer lugar, el lanzamiento simultáneo de una revista electrónica y de un portal de internet especializado que, además de ofrecer una información muy valiosa y siempre actualizada, serviría desde entonces y hasta hoy como lugar de encuentro de

profesionales de todos los niveles de la administración pública, incluyendo las organizaciones internacionales, el mundo de la empresa y las consultorías, las organizaciones del tercer sector, las universidades y los centros de investigación en asuntos internacionales. Todos ellos compartían su interés por las relaciones internacionales de las ciudades y regiones, y comprendían la importancia crítica de abordar de una manera crítica pero constructiva la internacionalización de la ciudad y las regiones. El enfoque editorial de TIP fue sin duda un gran acierto, y una década más tarde puede afirmarse que pese a lo audaz de la propuesta, y los riesgos que entrañaba, TIP ha sabido situarse, como muy pocas iniciativas logran hacerlo, y sin perder su independencia, en ese raro espacio en el que convergen los intereses legítimos de las instituciones, los agentes sociales y la academia. Aún más, seguramente sin su labor a lo largo de una década, los estudios sobre paradiplomacia en América Latina no hubieran conseguido el grado de integración que hoy presenta, ni alcanzado la influencia que han alcanzado, por modesta que pueda parecer todavía, en la agenda política de los gobiernos locales y regionales, las cancillerías, y las organizaciones multilaterales.

En segundo lugar, desde el primer número hasta el más reciente, TIP ha mostrado una determinación admirable para que esa doble plataforma se mostrara abierta a colaboraciones. Comprometida desde su lanzamiento en 2011 con la misión de dar a conocer el trabajo de toda una nueva generación de jóvenes investigadores/as y profesionales de la gestión local y regional. Una generación que vio en los estudios sobre paradiplomacia, desde los lugares más dispares de América Latina y el



Caribe, una oportunidad de desarrollo académico interdisciplinar y profesional, que permite conciliar su compromiso con los territorios vinculados a sus raíces o trayectorias de vida, con una visión abierta al mundo, marcadamente cosmopolita.

Al constatar el éxito de aquella iniciativa no puedo evitar mirar al pasado. La palabra 'paradiplomacia' se cruzó en mi camino en 1990, por azar mientras rebuscaba en la biblioteca de la Universidad del País Vasco en el Campus de Leioa, con vistas a precisa el tema para el trabajo final de mis estudios de postgrado aquél año, y formaría parte de mi día a día - con una especial intensidad que resulta divertido recordar ahora- hasta febrero de 1996, cuando defendí mi Tesis Doctoral, bajo la supervisión del Profesor Francisco Aldecoa, justo antes, por cierto, de la llegada de internet a mi universidad.

Durante aquella primera etapa cualquier referencia a esa noción, por fugaz y superficial que fuera, tenía para mí un extraordinario interés, y justificaba cualesquiera esfuerzos tuviera que desplegar para acceder directamente a esas fuentes, primarias o secundarias. A veces uno creía realizar grandes hallazgos que luego no lo eran. Otras veces, inesperadamente, dabas con algún documento o publicación académica, especialmente valiosa. En aquel momento esa era una tarea muy complicada, que exigía solicitar fotocopias de los libros y artículos a través de los servicios de préstamos internacional de las grandes bibliotecas, que

además eran muy costosos, o largos desplazamientos para seguir su rastro en bibliotecas extranjeras, y e incluso cuando ello era posible, establecer contacto directo, por fax o por carta, con aquellas personas que parecían más interesadas en el tema.

En 1992 tuve la oportunidad de cruzar por primera vez el Atlántico al conseguir una pequeña Beca USAC para realizar una estancia de un mes de duración investigación en Estados Unidos, bajo la supervisión del Prof. Chadwick F. Alger, académico pionero en el estudio de las relaciones internacionales de las ciudades, y activista ciudadano muy respetado. Hombre de una generosidad y amabilidad extraordinaria, el profesor Alger no pudo ser conmigo más amable. Que un joven profesor viajara desde Bilbao hasta Columbus para entrevistarse con él y compartir sus inquietudes unas semanas le sorprendió, pues por aquél entonces Alger tenía la impresión que el famoso debate entre neo-realistas y neo-liberales, que en aquél momento dominaba el estudio de la política mundial en los EEUU-, empeñado en dilucidar sin son los intereses o la estructura de poder del sistema internacional lo que determina la política exterior de los Estados y la creación de los regímenes internacionales - había desplazado hasta el olvido los esfuerzos que él había realizado, junto a otros pioneros como James Rosenau, durante los años setenta y ochenta, por superar la visión centrada exclusivamente en el estado, subrayando la necesidad de abordar el estudio de la política mundial desde una visión a pie de tierra, y reclamando la

debida atención a la relación existente entre las grandes dinámicas globales y nuestra vida cotidiana. La modesta pero voluntariosa reactivación de los estudios sobre paradiplomacia que mi visita representaba le llenaba de alegría, y al despedirnos, además de desearme mucha suerte, me expresó su ilusión de que una nueva generación tomará el relevo de esa visión descentralizada y descentralizadora de la política mundial que el había defendido siempre. Desde entonces, año tras año, y década tras década, el estudio de la paradiplomacia, y lo que es más importante, las prácticas, instituciones, discursos y técnicas de las que da cuenta, no ha dejado de desarrollarse, no solo en Europa o en América, sino también en África y Asia, hasta un extremo que sin duda ha superado las mejores expectativas del profesor Alger, y ciertamente también las mías propias.

Los promotores de TIP tuvieron el acierto de tomarse en serio la importancia de la paradiplomacia. Comprendieron a la primera algo que muchos académicos y políticos no acaban de entender todavía, mientras miran por encima del hombro a los que nos tomamos en serio aquello que la paradiplomacia significa. Comprendieron que lo de menos es como lo llamemos. Que lo importante es a lo que nos referimos. El Estado es sin duda el actor más caracterizado de la política mundial, y lo seguirá siendo mucho tiempo, aunque poco a poco se vea desplazado por el ascenso del poder corporativo, pero su relevancia fundamental para el orden internacional no reside en su capacidad privilegiada de interlocución mutua y directa - o de los recursos tangibles o intangibles que pueda desplegar cada Estado en un momento dado en una cuestión concreta. Su importancia fundamental se basa más bien en su función como elemento delimitador de los límites de la comunidad política. A través de la distinción de los ámbitos jurisdiccional y extra-jurisdiccional, la institución estatal separa lo que sucede dentro de lo que sucede fuera de sus fronteras, estableciendo de ese modo la distinción entre la política exterior y la política interna. Pero al hacerlo se constituye a su vez, inevitablemente, en el aparato de contención de las tensiones que esa diferenciación, y la pretensión de encapsular toda la complejidad de nuestras sociedades en la forma estatal, pueda producir. Una contención que nunca puede ser plena ni perfecta.

Pues a ese afán de territorialización que el Estado, como institución suprema, representa, se opone las fuerzas del mercado, la naturaleza, la tecnología, la sociedad y la cultura. Las tensiones que ello ocasiona se experimentan a todos los niveles de la organización social y política, en la casa, en la calle, en el barrio, en el pueblo, en la ciudad, en la provincia, en la región, y ciertamente a uno y otro lado, y también a través, de las fronteras.

La paradiplomacia es una de las formas de abordar esa cuestión de una manera constructiva, reconocedora de sus propios límites, colaborativa, dialógica, y nunca violenta. La colección de artículos publicados en TIP, durante una larga década, constituyen una muestra ejemplar, en su sencillez, variedad y su modestia, de como podemos abordar la política internacional de otra manera. Una que además de las preocupaciones de las cancillerías tenga presente, en la teoría y en la práctica, otras inquietudes, intereses y legitimidades en presencia.



NOÉ CORNAGO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, y Director del Máster en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo en esa misma universidad. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Laval en Canadá, Ohio State University y University of Idaho en Estados Unidos, y en el Instituto de Estudios Políticos de Burdeos. Colaborador habitual en varios postgrados en materia internacional, así como del Programa UISAC para universitarios norteamericanos en España.

10 aspectos clave de la evolución y tendencias de la internacionalización de las ciudades

Octavi de la Varga Mas y Nicolás Mancini

El mundo en el que vivimos hoy ha hecho que la internacionalización de las ciudades sea una necesidad y se haya impuesto como una realidad. Es innegable el carácter global que han adquirido los negocios, la ciencia, las modas y, entonces, las personas en sus aspectos más variados y cotidianos¹. Las sociedades son globales, así también lo son las ciudades.

Esta realidad se hace mucho más evidente en las grandes ciudades. Las metrópolis son cosmópolis por el solo hecho de vivir en el mundo contemporáneo hiperconectado. De hecho, la propia realidad de estos grandes espacios urbanos hace que muchas veces tengan más elementos en común con otros conurbanos del mundo que con su propio territorio natural. Son, además, espacios de innovación y de generación continua de recursos financieros, ya que suman el 60% del PIB mundial. Son focos de cultura y plataformas de oportunidades para una cantidad creciente y diversa de actores.

Las metrópolis son también, dada esta naturaleza amplia y abierta, un espacio en el que emergen diferentes conflictos, se ponen de manifiesto grandes desigualdades y se potencian algunos problemas medioambientales, demográficos, económicos y socio-espaciales.

En este contexto, los gobiernos subnacionales

juegan un rol crítico en potenciar, administrar y coordinar esa naturaleza cosmopolita de los ciudadanos y de las sociedades en general, siendo la internacionalización una de las principales herramientas de esta gestión desde lo local.

¿Cómo lo han estado haciendo las diferentes ciudades alrededor del mundo? ¿Cuáles son sus objetivos, principios rectores, contextos y prioridades? En este breve texto se identifican la evolución y tendencias observables en los últimos años que configuran la acción de esos gobiernos locales que tienen una mirada global.

1. Política Pública:

Constatamos una evolución clara, la internacionalización de las grandes ciudades ha dejado de ser un cúmulo de acciones y proyectos que se iban adicionando, a convertirse en una política pública local.

En este sentido, cuando las acciones de gobierno adquieren cierto grado de elaboración técnica, existe un compromiso de recursos, se adopta una visión de continuidad y están precedidas de ejercicios serios de planificación, se considera una política pública.

Una de las claves de la internacionalización es que los gobiernos locales han decidido establecerla como política pública. Esto significa, generar las acciones a partir de un diagnóstico consistente, identificando la relevancia de los problemas y

¹ Según datos de las Naciones Unidas, la población que vive en las ciudades ha crecido de manera rápida, pasando de 751 millones de personas en 1950 a 4.200 millones en 2018.

necesidades del territorio como también sus oportunidades de vinculación y posicionamiento. Seguido, traducirse en un plan estratégico.

Poner en marcha este plan implica proyectar acciones a corto, mediano y largo plazo con pertinencia de objetivos que darán respuesta a esas necesidades identificadas en el diagnóstico. Asimismo, una asignación de recursos económicos y humanos, una adecuada definición de responsabilidades, una medición de resultados y un seguimiento orientado a impactar en la gestión local. Planificación, gestión, medición y evaluación.

2. Alineación con las prioridades estratégicas de la ciudad:

Al tomarse como una política pública, la acción internacional se inserta automáticamente dentro del plan de desarrollo local. Esto supone que debe estar en sintonía con el resto de las políticas locales, aportando a la solución integral de los problemas sociales identificados en los territorios. Esta alineación con los objetivos del gobierno local otorga legitimidad a la política pública de internacionalización, la cual es vista como un puente para la consecución de resultados eficaces, con impacto real y foco en las personas.

La consecuencia de lo anterior, es que la acción internacional ha dejado de ser un fin en si misma (muchas veces respondiendo solo a la agenda del departamento de relaciones internacionales o del gabinete de la intendencia) para convertirse en un instrumento más de las prioridades del plan de mandato o estrategia del gobierno local.

Los gobiernos establecen metas anuales y afrontan desafíos que a veces escapan a toda planificación. Está claro que el ecosistema global ofrece una multiplicidad de recursos y herramientas para ayudar a conseguir esas metas, pero también para dar respuesta a las emergencias y gestionar lo inesperado. Es un medio moderno, eficaz y poderoso.

En este sentido, toda acción que se lleve a cabo dentro de ese ecosistema, deberá responder a un ejercicio previo de planificación estratégica, a un proceso de concertación con los diversos actores de

la planeación local para la elaboración de una visión estratégica, compartida y de futuro.

La acción internacional debe representar las más hondas y genuinas aspiraciones de una sociedad que busca progresar. Sus ejes de acción deben apuntar a generar el mejor de los escenarios para la vida en sociedad, el comercio, la industria y la educación.

De ahí también, que poco a poco la dicotomía existente entre el accionar internacional de la institución o administración pública local ser articule con la acción internacional de los actores del territorio. Se ha podido constatar que durante muchos años no se generaban espacios de diálogo y articulación entre el gobierno local y los diferentes actores (económicos, culturales, académicos, etc...) con proyección internacional.

Cada vez más, las metrópolis desarrollan una acción internacional sistémica, coherente y coordinada al interno de la institución o gobierno y en el contexto que marca el territorio y los actores que la conforman.

3. Articular lo local con lo global y viceversa:

Por más específico que sea el plan local, por más locales que sean las necesidades, sus contextos y características, las ciudades del mundo comparten cada vez más desafíos y amenazas. Frente a esta realidad, los gobiernos, tanto locales como nacionales, han identificado objetivos comunes que deben lograrse en equipo.

En esta línea, las ciudades no pueden escapar al impacto que las agendas globales que se han ido conformando a lo largo de los últimos años (por ejemplo, los Acuerdos de París sobre Cambio Climático, la Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana, el Pacto Mundial sobre Migraciones). Es por ello que han decidido buscar un lugar en la mesa global y ser protagonistas en los espacios de toma de decisiones a nivel internacional, reforzando la gobernanza urbana mundial y, sobre todo, ubicándose como actores clave en el avance e implementación de las Agendas globales. La búsqueda debe ser entre todos y sin dejar a nadie atrás.

Es por eso que la acción internacional adopta como marco de referencia los diferentes acuerdos internacionales definidos en los espacios multilaterales. Los grandes entornos urbanos quieren incidir y dar forma a esas agendas, y al mismo tiempo son implementadores de las mismas. Están en el centro de la batalla por el desarrollo sostenible, por lo que la materialización de las agendas globales a escala local (localización) depende, en gran medida, de la capacidad de los gobiernos locales para apropiarse y promover el nuevo paradigma de la urbanización como instrumento de desarrollo y transformación.

4. Gestión del conocimiento: competencia y cooperación:

La descentralización se ha consolidado como un proceso importante y necesario al interior de la mayoría de los Estados. Esto ha significado un avance en el grado de autonomía de las ciudades para llevar adelante sus acciones de internacionalización.

Estamos frente a una acción internacional más autónoma, autogestionada e independiente, lo que implica también una evolución en la forma de cooperar. Es innegable que la cooperación tradicional, entre actores tradicionales y a través de canales tradicionales, ha ido siendo reemplazada por herramientas de cooperación descentralizada. Se privilegia ahora la horizontalidad, la innovación, la solidaridad y el intercambio.

En este sentido, las grandes ciudades compiten entre ellas muchas veces en el contexto global (para atraer talento, inversiones). Pero al mismo tiempo, los retos planteados son tan grandes que solos no pueden hacer frente y es necesario tejer espacios de cooperación entre ellas para encontrar soluciones conjuntas.

Cada vez más, los departamentos de relaciones internacionales de las grandes ciudades, ya no son meros gestores de proyectos o buscadores de partenariados, si no que se están convirtiendo en verdaderos hubs que permiten cruzar las necesi



Los gobiernos locales cada vez dependen menos del acompañamiento, aprobación o promoción de los gobiernos centrales gracias a su vocación global, las competencias que les han sido reconocidas, las responsabilidades que se les han delegado y los recursos que se les han asignado.

dades y aportes de la ciudad en un determinado ámbito con los procesos y saberes generados por otras ciudades en otras regiones del mundo. De este modo, la gestión del conocimiento y su capitalización deviene un elemento esencial para la competitividad, pero también para la cooperación.

5. Flexibilidad y capacidad de reacción:

Privada de formalismos y envuelta en el pragmatismo que caracteriza a la gestión local, la paradiplomacia no siempre se basa en protocolos y reglas de etiqueta. Históricamente, los convenios internacionales han sido el instrumento para cristalizar acuerdos y dar un marco de acción a las relaciones entre Estados. Sin embargo, hoy, dada la pluralidad de actores abarcada por la práctica paradiplomática, nos encontramos frente a proyectos de cooperación formalizados a través de intercambios más simples, espontáneos y eficientes.

Las tecnologías de la información y la comunicación han sido pieza clave en esta transición, ya que han multiplicado las reuniones entre alcaldes, así como las de sus equipos técnicos, facilitando el trabajo en red, menos jerárquico y más colaborativo. Esta dinámica se da entre ciudades y territorios, pero también en los grupos de trabajo formados en el seno de redes y organizaciones internacionales.

6. Digitalización:

Una de las grandes enseñanzas que nos dejó la pandemia es que las relaciones internacionales, como tantas otras actividades colaborativas, pueden llevarse adelante, en gran medida, sin mediar viajes, comitivas y grandes cumbres o reuniones. La planificación, negociación y ejecución de un proyecto de cooperación puede ser 100% online. Esto, además de reducir los tiempos considerablemente, así como los costos de logística, significa una democratización de los espacios de discusión a escala local e internacional. Gracias a las plataformas digitales, hoy son más, y más variados, los actores que pueden acceder y hacer oír su voz en los diferentes foros, eventos y mesas de diálogo. Con la digitalización se han derrumbado límites históricos y se han abierto canales importantes para el intercambio y el trabajo conjunto.

El pragmatismo y la flexibilidad revisten características que dan a la acción internacional un impulso poderosísimo y proponen un nuevo tipo de diplomacia que bien puede ser imitado por los gobiernos nacionales.

7. Profesionalización:

Es una tendencia y una realidad observar cómo el área de relaciones internacionales conforma equipos profesionales con expertos en comercio internacional, relaciones internacionales y otras carreras afines. Esta profesionalización responde a la jerarquía de política pública que adopta la paradiplomacia y la conformación de equipos profesionales y oficinas.

Esta profesionalización se traduce también en una mayor consistencia y permanencia de los equipos técnicos que ya no dependen de los vaivenes y cambios políticos.

8. La consagración del mundo multilateral.

Las redes de ciudades, las organizaciones de gobiernos locales, las asociaciones de la sociedad civil, los centros de desarrollo urbano, think tanks y tantos otros actores que conforman el ecosistema multilateral significan una oferta creciente de foros de intercambio. Estos foros representan espacios de interacción y encuentro a nivel internacional en múltiples temáticas. Son aceleradores de cooperación, de estudio y de networking entre gobiernos locales. Hoy, el mundo multilateral es una de las principales apuestas de las ciudades al momento de planificar su acción internacional y esto se da por su capacidad de ofrecer soluciones inteligentes a problemas comunes.

El éxito de estos espacios puede verse en ciudades cuya planificación de cooperación internacional se centraliza casi exclusivamente en la participación en estos foros y la capitalización efectiva de los beneficios que de allí derivan. El mundo multilateral es atractivo porque es amplio en su oferta pero específico en sus beneficios.

Como consecuencia de los puntos anteriores las redes internacionales de gobiernos locales se han consolidado como espacios claros de cooperación, de intercambio de conocimiento y de la búsqueda de ese asiento en la mesa global.

Pero en paralelo a esa realidad, se puede observar como, especialmente, las grandes ciudades y

metrópolis, lanzan iniciativas políticas a escala global, sin pasar por las redes tradicionales. Se generan alianzas ad hoc con un número determinado de ciudades con vistas a plantear temáticas muy concretas del interés político y estratégico de las ciudades que forman parte de esas alianzas (como por ejemplo la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales liderada por la ciudad de Barcelona). Estas alianzas, buscan posicionar en las agendas internacionales temáticas de primordial interés para estas ciudades que se consideran recogidas (o no suficientemente) en las agendas globales diseñadas por los organismos multilaterales y los estados.

9. Construcción de legitimidad.

La acción internacional como política pública debe ser comunicada con eficacia. Por su condición novedosa y escasa presencia en el imaginario de los ciudadanos, esta política requiere una estrategia inteligente de comunicación. Las ciudades del futuro necesitan ciudadanos que compartan y



acompañen la visión global de sus gobiernos. Asimismo, los ciudadanos globales que consumen, trabajan, invierten y definen su identidad cosmopolita, necesitan ciudades globales. Para construir legitimidad en torno a esta política pública, se requieren tres elementos clave: una buena estrategia de comunicación, un serio plan de transparencia y gobernanza multinivel.

Comunicación: resulta clave comunicar eficazmente para informar y disipar dudas. Toda política poco tradicional puede ser vista con desconfianza y suspicacias acerca de su pertinencia. La comunicación efectiva genera legitimidad, acompañamiento y apoyo de los sectores que componen una sociedad e incluso de las mismas áreas del gobierno local.

Gobernanza: La acción internacional de un gobierno concebida como un medio para conseguir metas, debe identificar sus objetivos con los del gobierno local, la sociedad civil, el mercado y sector productivo. Esto implica interrelación entre estos componentes y el gobierno en la acción internacional. Cuando la sociedad y los diferentes sectores son parte activa en la acción internacional, el desafío de comunicar eficazmente esta política pública se simplifica.

Transparencia: Cabe trabajar en ejercicios de transparencia y rendición de cuentas para brindar a los ciudadanos herramientas que permitan vigilar y validar el uso de los recursos públicos. Este tipo de políticas refuerzan la comunicación eficaz y ponen en manos de los ciudadanos la oportunidad de controlar el buen uso de sus aportes. La actividad internacional, revestida de una rendición clara y transparente gana apoyos y fuerza para su sostenibilidad a largo plazo.

10. Diversidad, sustentabilidad y una visión progresista.

Las acciones internacionales emprendidas desde las ciudades son también un camino a través del cual los gobiernos locales han decidido dar respuesta a nuevas demandas sociales. Las agendas del sistema político tradicional, reducidas a los temas de seguridad y necesidades básicas de desarrollo, han evolucionado gracias a la inclusión

de nuevos intereses. Asuntos como el cambio climático, la cuestión de género, la sustentabilidad y la cooperación horizontal hoy hacen parte de las prioridades de los gobiernos.

Conclusión.

Lejos de cualquier pretensión absolutista, destacamos este grupo de diez; conscientes de que existen muchas líneas, canales, contextos, casos e (im)posibilidades desde las cuales avanza con fuerza la paradiplomacia. Seguramente se podrían identificar más elementos de esa evolución así como tendencias, pero consideramos que éstas son dignas de destacar, tanto a la luz de cómo la internacionalización de las ciudades ha evolucionado como en la observación de las diferentes dinámicas que se están desarrollando por las grandes ciudades en todo el mundo.

Son miles las ciudades que están llevando adelante esta práctica, lo que nos deja en un mundo amplísimo de escenarios y formas de materializarla. La paradiplomacia, sin duda, ya no tiene un carácter novedoso. Pero sí que todavía quedan muchos cursos de acción inexplorados, y muchos aspectos a analizar, en particular, su real impacto en el desarrollo y transformación de los territorios. Es precisamente lo anterior lo que nos motiva a proyectar su crecimiento, fortalecer su difusión y explorar su diversidad.



OCTAVI DE LA VARGA MAS

Actualmente es el Director Ejecutivo de Metropolis. Previamente, ha sido Jefe de la Oficina de Europa y Estrategia Internacional de la Diputación de Barcelona, Jefe de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la misma Diputación y Director Ejecutivo de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III.



NICOLÁS MANCINI

Director Ejecutivo de Paradiplomacia.org y Director de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP)

Diplomacia de ciudades: ¿para qué?

Fernando Santomauro

La diplomacia de los gobiernos locales y regionales, tema de la TIP (que hace sus 10 años más relevante que nunca) tiene algunas características que la hacen fundamental para los tiempos actuales y futuros. Especialmente por la naturaleza de sus acciones, que preceden y se diferencian de la diplomacia de los gobiernos nacionales. En el lugar de ser una acción paralela a los estados nacionales, ella se distingue de ellos por sus objetivos singulares y manera de existir.

La distinción es sobre todo de finalidad. ¿Para qué hacen las ciudades su diplomacia? Sin ejércitos o motivación geopolítica, los gobiernos locales hacen su diplomacia para resolver sus desafíos urbanos muy concretos, para mejorar sus políticas locales, esencialmente por medio de la cooperación.

En el lugar de ser la continuación de la guerra por medios pacíficos (como tradicionalmente la diplomacia interestatal), la diplomacia de los gobiernos locales y regionales puede ser definida por la continuación de los procesos de profundización de la democracia, del local al global: la participación ciudadana, inclusión social, organización de los territorios y mejora de la calidad de vida ciudadana. Es un proceso más amplio que pone como perspectiva global la propia democratización y profundización de la participación de todas personas y territorios en las relaciones internacionales. Esta es la lucha de la diplomacia local.

La historia de la humanidad puede contarse por el proceso de creación y organización de nuestras ciudades, primeras unidades políticas. Y en diferentes campos de investigación podemos leer este mismo milenar proceso de maneras distintas: sea por el pensamiento político, desde las ciudades-estado griegas y sus dinámicas externas, como en Platón o Tucídides; por la sociología, como con

Benjamin, las ciudades y la modernidad; por la historia, con Braudel, las ciudades y economía mundo; o por la geografía, con Milton Santos, la globalización en los territorios.

La dinámica exterior de los gobiernos locales y regionales es un proceso anterior mismo a los Estados modernos. Aún más recientemente, cuando pensamos las organizaciones internacionales modernas, como la ONU, podemos identificar la formación de organizaciones internacionales anteriores a de la Sociedad de las Naciones (1919), como la Unión Internacional de las Autoridades Locales (IULA), creada en 1913.

Por eso, empezar a pensar la dinámica externa y global de las ciudades, a partir del cuadro analítico de las teorías de relaciones internacionales más recientes y de su lógica “estado-céntrica”, es equivocado no sólo históricamente y factualmente, pero también conceptualmente, porque tienen naturaleza, motivaciones, objetivos y trabajos diferenciados.

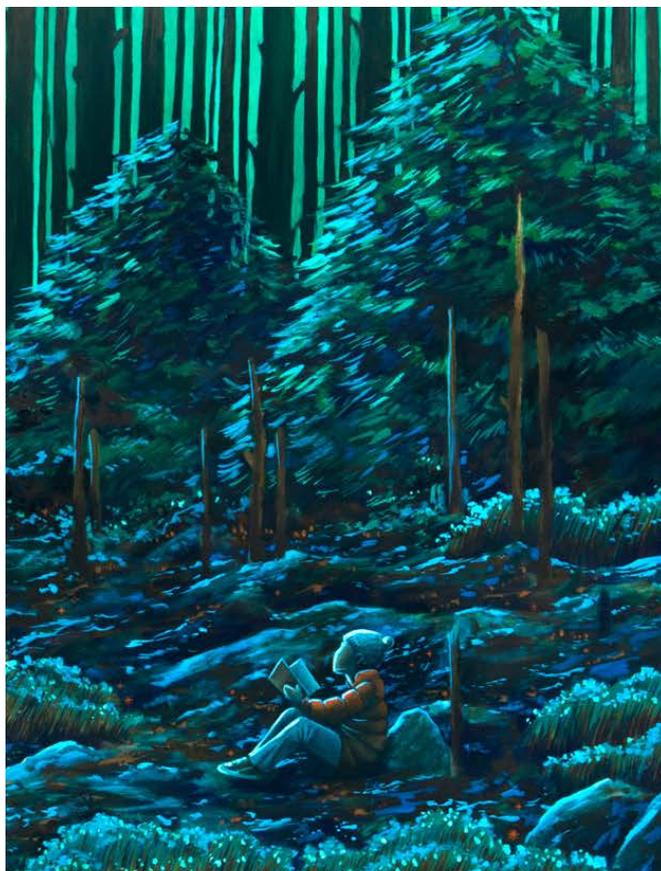
Más modernamente, desde la creación de IULA en 1913, este movimiento municipalista global ha continuado a multiplicarse de manera independiente, siguiendo muchas veces los movimientos políticos particulares de cada región, sea para pensar y actuar en los procesos políticos nacionales desde la perspectiva de las ciudades, con asociaciones nacionales de ciudades¹; mundiales² o continentales, con asociaciones regionales³. También se fueron organizando en redes para pensar y actuar

¹ Como las Ciudades Unidas de Francia, creada en 1975, por ejemplo.

² Como la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), creada en 1957.

³ Como la red Mercociudades, creada en 1995.

en temáticas específicas de gobiernos locales y regionales, dedicándose globalmente para temas urbanos específicos, como las especificidades de regiones metropolitanas⁴, las ciudades periféricas⁵, o la sustentabilidad⁶, por ejemplo.



En una coyuntura más reciente, los gobiernos locales y regionales, principalmente del Sur global, han sido fundamentales para la implementación y avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (200-2015), todavía enfocado en la agenda de la inclusión y desarrollo y en las regiones menos favorecidas del planeta. Principalmente en América del Sur, gobiernos locales y regionales se han organizado para cooperar mutuamente, estructurando sus departamentos especializados de relaciones internacionales, formando redes de ciudades regionales, temáticas y empezando a crear una cultura internacional en gobiernos

⁴ Como la red Metropolis, creada en 1984.

⁵ Como el Forum de Autoridades Locales de Periferia (FALP), creado en 2002.

⁶ Como el Iclei, creado en 1990.

municipales y regionales. En las últimas tres décadas, en una coyuntura regional de redemocratización pos-dictaduras militares, los procesos de descentralización y de mayor participación popular fueron en su gran parte acompañados también de la internacionalización de las políticas locales, cooperación técnica en torno de proyectos específicos con impactos concretos en la ciudadanía.

Esos procesos se han alargado para la cooperación local Sur-Sur no sólo entre ciudades sudamericanas, pero también con ciudades africanas, en políticas de participación popular, de planificación urbana, tratamiento de residuos sólidos, desarrollo económico local, entre otras. Además, ha involucrado actores “tradicionales”, como organizaciones internacionales, agencias de la ONU y también con academia, organizaciones de la sociedad civil y sector privado.

Al mismo tiempo, las ciudades de América del Sur y del Sur Global han participado activamente en la construcción de la agenda pos-ODM, como en los foros preparatorios para el Rio+20, con Naciones Unidas, en los ámbitos regionales y junto a sus gobiernos nacionales. Todo esto se ha reflejado en la agenda 2030, que tiene claramente una atención especial a los temas urbanos y a el rol fundamental de las ciudades, no sólo en el desarrollo sostenible, pero también transversalmente en la articulación multi-gobierno y multi-actor, principalmente en sus Objetivos 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 17 (alianzas para lograr los objetivos), sus principios generales y metas específicas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo tanto, además de reconocer la importancia de las comunidades locales y regionales, urbanas y rurales, también adopta la manera de cooperar, horizontal, tradicional de las ciudades. No más basada esencialmente en la ayuda financiera (Norte-Sur) al desarrollo, pero sobretodo en la cooperación técnica y en la comunicación en diferentes ámbitos y maneras, que puede ser Sur-Sur, triangular, Sur-Norte, Norte-Norte y Norte-Sur, involucrando a todxs actores sociales y políticos - para la inclusión, el desarrollo y la sostenibilidad.

Por lo que se percibe, la agenda 2030 se diferencia

de la agenda global anterior por ser construida también de abajo para arriba, desde las comunidades y sus sectores, que se han hecho participar localmente, regionalmente, nacionalmente y globalmente. Los ODS y las otras agendas globales para el futuro, como el Acuerdo de Paris, la Nueva Agenda Urbana, el Marco Sendai para reducción de riesgo de desastres, tienen en sí mismo esta nueva perspectiva holística que considera horizontalmente la participación y democratización de los procesos de mejora de calidad de la vida humana y en última instancia, de supervivencia de la vida humana en el planeta.

La agenda internacional (de los países y sus organizaciones) se muestra cada vez más aireada por nuevos vientos, también por la necesidad de inclusión de todxs para tornar posible su propia existencia y por eso ha aprendido muchísimo con los procesos de inclusión y participación locales y regionales, así como en los procesos de los sectores sociales y privados.

Por su vez las ciudades tienen que todavía avanzar muchísimo globalmente, fortaleciendo aún más sus procesos internos de inclusión y participación, con una atención y cuidado especial a lxs actores, territorios y voces menos escuchadas. En este sentido son las ciudades las que tienen capacidad de reinventar una vez más la manera de participar desde el local hacia el global, proponiendo agendas amplias de cuidado, más inclusivas y feministas – rehaciendo así la manera de hacerse la política.

Así como la agenda 2030 ha sido fuertemente influenciada por los gobiernos locales y regionales del Sur - y sus políticas inclusivas, participativas y globales innovadoras - la implementación y cumplimiento de los ODS y el proceso de recreación de las nuevas futuras agendas de la política global deben ser recreadas con atención por y para lxs ciudadanxs del presente y del futuro.

Con eso la diplomacia de las ciudades, la más antigua y la más vanguardista, todavía por medio del diálogo y de la implementación participativa de lo que fue soñado conjuntamente, debe continuar siendo especial y única: para el planeta y para todxs.



FERNANDO SANTOMAURO

Brasileño, cientista social (Universidad de Sao Paulo) e internacionalista (Pontificia Universidad Católica/PUC-Sao Paulo), desde 2018 hace parte del equipo de aprendizaje del secretariado mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, en Barcelona.

Resituar la cooperación descentralizada en la agenda eurolatinoamericana

Agustí Fernández de Lozada

Las relaciones entre ciudades de América Latina y Europa han sido tradicionalmente ricas y dinámicas. Más allá de compartir historia y estar ligadas por fuertes lazos culturales, sociales, económicos y políticos, la necesidad de abordar desafíos similares las ha acercado todavía más. Han proliferado redes de índole diversa y relaciones bilaterales más o menos formalizadas que han tenido impactos contrastables. Durante años, la Unión Europea ha favorecido los intercambios y el desarrollo de soluciones compartidas, en ocasiones fuertemente innovadoras. Sin embargo, en la última década, el apoyo de las instituciones europeas a la cooperación descentralizada ha ido disminuyendo hasta ser, en la actualidad, periférico. A pesar de que los primeros indicios no invitan al optimismo, habrá que ver si la centralidad que las ciudades han demostrado en la gestión de la pandemia, y la que tienen en el abordaje de la doble transición, climática y digital, y en la lucha contra las desigualdades, devuelve esta forma de cooperación al centro de las prioridades de la cooperación europea en el futuro próximo.

A pesar de que las ciudades latinoamericanas llevan tiempo cultivando relaciones en otras regiones del planeta, en especial en América del Norte y en Asia, el vínculo con sus homólogas europeas sigue teniendo una dimensión especial. La proximidad sociocultural y política, así como el peso de las relaciones económicas, facilitan los intercambios. Las relaciones bilaterales entre las grandes ciudades de ambas regiones, y también entre muchas ciudades intermedias, son fluidas y constantes en el abordaje de soluciones a proble-

mas que comparten. Por su parte, las redes de ciudades birregionales como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) o la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), pero también las de carácter global como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis, C40 o ICLEI, proporcionan espacios de encuentro, no solo para el intercambio de soluciones, sino también para la alianza y la incidencia en la agenda política internacional.

Durante años la Comisión Europea ha incentivado, facilitado y apoyado dichos vínculos de cooperación descentralizada. El Programa URBAL, en sus tres fases, fue una herramienta fundamental no solo para potenciar la cooperación birregional entre gobiernos locales sino, sobre todo, para mejorar la calidad de las políticas públicas que se impulsaban en ámbitos clave como la gobernanza democrática, la igualdad de género, la cohesión social, el desarrollo económico local o la lucha en contra del cambio climático. URBAL lo hizo apostando por el trabajo en red y dejando numerosos proyectos con resultados contrastados, iniciativas como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, que es todavía hoy un referente imprescindible, y un repositorio de gran valor de estudios e investigaciones que han servido para poner en valor la importante capacidad de innovación territorial que existe en ambas regiones.

Junto con URBAL, que concluyó su recorrido en

2013, el Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y de Autoridades Locales, de alcance global, ha financiado en los últimos años partenariados bilaterales entre las principales ciudades latinoamericanas y europeas y proyectos multilaterales tan destacados como AL-Las, que ha sido un referente en las políticas urbanas de internacionalización. Igualmente, el Programa de Cooperación Internacional Urbana y Regional (IURC) promueve la cooperación ciudad-ciudad, limitada a algunos países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), aunque, a diferencia de los anteriores, no dispone de fondos para financiar la implementación de proyectos piloto.

Sin embargo, parece que el panorama cambiará de forma considerable con la puesta en funcionamiento del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDCI) que la Unión Europea desplegará en el período presupuestario 2021-2027. Las instituciones europeas han alcanzado un acuerdo para transversalizar el tema y destinar un mínimo de 500 millones de € a los gobiernos locales y regionales de los países socios en el mundo. Unos recursos que se canalizarán a partir de instrumentos de programación país y regionales. Pero, si tenemos en cuenta que los programas país se despliegan a través de las autoridades nacionales, que todo apunta a que no habrá programas regionales centrados específicamente en el ámbito urbano, y que ya se ha anunciado la desaparición del programa temático de autoridades locales, en los próximos años puede ser complicado movilizar recursos europeos para desplegar proyectos de cooperación entre ciudades de Europa y América Latina.

Preocupa que la Unión Europea renuncie a seguir facilitando y financiando la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina. Se trata de una práctica dinámica, innovadora y con resultados contrastados con un enorme potencial para mejorar la calidad de las políticas públicas que se impulsan en ambas regiones. Debilitarla puede ir en detrimento del necesario empoderamiento de los gobiernos locales en un momento en el que, y en eso hay consenso, deben desempeñar un papel primordial en el impulso de estrategias para avanzar hacia la neutralidad climática, la

transición digital y la lucha contra todo tipo de desigualdades. Todo ello en un escenario de retroceso en la agenda de la descentralización en algunos países latinoamericanos.

En este contexto, es necesario que los gobiernos locales, así como sus redes y asociaciones representativas, sigan apostando por reforzar sus vínculos e incidan en las instituciones europeas para que resitúen la cooperación descentralizada entre sus prioridades. Podrían ser opciones viables apostar por potenciar el programa IURC, orientándolo a la financiación de proyectos piloto y ampliando su cobertura a la totalidad de la región; abrir las nuevas ediciones de programas regionales como EUROsociAL+ o EUROCLIMA+ a una participación directa de las ciudades; o habilitar mecanismos que faciliten el vínculo entre los programas país y la cooperación descentralizada. Programas como Interreg Europa podrían ser una buena fuente de inspiración para todo ello.

En cualquier caso, sería oportuno aprovechar el dinamismo de las relaciones entre ciudades europeas y latinoamericanas para que la cooperación descentralizada recupere visibilidad como herramienta para el empoderamiento de los gobiernos locales y la transformación de las realidades urbanas y territoriales. En un contexto de extrema complejidad e incertidumbre como el actual, en el que las políticas de proximidad serán clave para avanzar en el proceso de recuperación, situar la agenda de la descentralización y el desarrollo sostenible urbano y territorial en el eje del diálogo político eurolatinoamericano debería ser una prioridad y un ejercicio de responsabilidad colectiva.





AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOZADA

Investigador Senior y director del Global Cities Programme en CIDOB. Socio fundador de Phare-Territorios Globales. Experto freelance en gobernanza urbana y diplomacia de ciudad. Profesor en Blanquerna y en IBEL.

Paradiplomacia ¿para qué?

Manuel Martínez Justo

Hablar de Diplomacia local, o Paradiplomacia, resulta cada vez más común en el ámbito académico; sin embargo, fuera de él, el término resulta ajeno, desconocido e incomprensible para el público en general. Tal vez es por ello por lo que no se entiende ni se acepta en algunos espacios de la administración pública local e incluso tienden a sustituir a los especialistas en el tema por cualquier otra formación que sirva aparentemente para los fines temporales para los que se les contrata.

La diplomacia local es un área de conocimiento de las Relaciones Internacionales que se ha venido desarrollando en las últimas dos décadas, como consecuencia de los estudios realizados por diversos especialistas que empezaron a analizar a los gobiernos locales -subnacionales o no centrales- en su actuación y participación en el contexto internacional.

Las resistencias

Las reticencias frente a esta área fueron muchas. Algunas procedían de la propia disciplina de origen porque no la consideraban como parte de esta, en virtud de que aquella debía ocuparse única y exclusivamente de las políticas hacia el exterior de los Estados y de los grandes temas de la alta política (High Politics). La diplomacia local trataba de lo cotidiano, de lo que sucedía en otros órdenes o niveles de gobierno que se suponía que no tenían las capacidades necesarias para incidir e impactar en lo internacional, además de orientarse a los asuntos de la baja política (Low Politics), que no eran atendidos por los diplomáticos tradicionales.

Las otras reticencias que se dieron en la administración pública local no supusieron nada extraordi-

nario que no se hubiera vivido con anterioridad por parte de los internacionalistas; pero agudizados por la falta de entendimiento en el tema y su utilidad práctica. Los ejecutivos locales y sus colaboradores, aun hoy en día, no observan a las relaciones internacionales como un instrumento, una herramienta, para la solución de sus problemas cotidianos o para impulsar el desarrollo, sino como una especie de área de relaciones públicas que aporta poco a su desempeño cotidiano de sus territorios. Tal sea por ello por lo que raramente se incluye en sus planes de desarrollo, aparece en la estructura administrativa, o se le asigna un presupuesto específico; además de que la mayor parte de las veces se recurre a otras profesiones o se otorgan estas posiciones a personas con habilidades de idiomas, en lugar de especialistas en el tema.

Cambio de visión: avances y retos

Al mismo tiempo que han avanzado los estudios sobre las vinculaciones internacionales, se han producido procesos de descentralización y desconcentración, se ha reconocido la importancia e incidencia de los nuevos actores en la escena internacional, y la diplomacia local ha ido desarrollándose paulatinamente como una parte de la formación de los internacionalistas; Sin embargo, hay que reconocer que todavía queda mucho por hacer en el ámbito académico y su incorporación en los planes y programas de estudio, así como en dar a conocer sus beneficios para los gobiernos en turno y para la sociedad. Tal vez esto último sea en lo que más haya que trabajar en los próximos años.

Los nuevos actores internacionales

Es evidente que la globalización ha generado un

proceso de internacionalización generalizada entre todos los nuevos actores. Es así como a las relaciones tradicionales que sostenían los gobiernos de los diferentes países, se han unido las empresas, quienes, pretenden acceder a los insumos necesarios, a nuevos mercados y abaratar costos, mediante la división sus procesos productivos y la descentralización y la distribución de sus productos acudiendo a otras regiones en el mundo.

Las asociaciones civiles (A.C.) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se dieron cuenta que sus objetivos e interés rebasaban los límites nacionales, lo que generó su internacionalización. Mientras que los gobiernos locales -subnacionales- en su necesidad de buscar alternativas a los crecientes incrementos de población y el impacto sobre el territorio, así como a sus propios requerimientos de crecimiento económico o de desarrollo, afianzaban y dinamizaban sus nexos internacionales.

Sobre la diplomacia local

La diplomacia local analiza, estudia y apoya a los gobiernos subnacionales en el aprovechamiento de sus vinculaciones internacionales, a efecto de coadyuvar a solucionar sus problemas cotidianos, impulsar su crecimiento económico, generar mejores y mayores niveles de vida y llegar a su desarrollo. A pesar de la claridad en el objetivo de esta subdisciplina de la Relaciones Internacionales, se cuestiona sobre la utilidad de esta y el impacto en los espacios locales. El reto fundamental es poder y saber comunicar la labor que realizan estos especialistas y los resultados que se generan a partir de ella.

Los gobiernos locales siempre tienen una mayor presión de su población por la solución de sus problemas y la búsqueda de alternativas para la generación de condiciones para que puedan vivir mejor. En el caso de México, -aunque que esto podría ser aplicable a nivel internacional- los recursos para atender esas necesidades tienden a ser limitados e insuficientes; en consecuencia, lo importante es encontrar experiencias exitosas y buenas prácticas que les permitan avanzar; y éstas, por lo general, las podemos hallar en el ámbito internacional.

Cada territorio tiene situaciones diversas. Casi podríamos asegurar que son distintos en sus problemáticas y objetivos, pero algunas son bastante coincidentes. El medioambiente, la movilidad y la economía son algunos de los muchos ejemplos de temas que preocupan y ocupan a los gobiernos locales, además de que están interconectados con las mejoras de los niveles de vida.

- El manejo de residuos sólidos es uno de los aspectos en los que se ha trabajado con relación al medio ambiente. Los vertederos cada vez deben estar mejor diseñados para evitar la contaminación de los mantos acuíferos y aprovechar las emanaciones de gases como uso alternativo de las energías. Difícilmente podríamos haber encontrado soluciones más integrales sin el intercambio de información que se ha dado a nivel internacional y el desarrollo de las experiencias exitosas.

- Los esquemas de movilidad instrumentados en Brasil, Colombia y otros países han servido de base para el diseño del transporte urbano -BRT, teleféricos, tranvías, entre otros-, pero también la instalación de ascensores o escaleras eléctricas para el desplazamiento adecuado de las personas adultas mayores o con discapacidad.

- Por lo que respecta al desarrollo económico de los territorios, la diplomacia local también constituye una buena alternativa. La generación de programas de turismo, de montaña o de playa, los eventos culturales, deportivos, etc. constituyen un ámbito de actividad interesante para la generación de una derrama económica; si esta se sostiene, se traduce en crecimiento y, pasando el tiempo, en desarrollo. Los efectos benéficos que se generan con ello, de manera adicional, son múltiples: retención y, posteriormente, atracción de la población, posicionamiento nacional e internacional e incremento de inversiones, entre otras.

¿Cómo podemos hacerlo?

El espectro de actuación y de incidencia de la diplomacia local es amplio y favorece en todos los sentidos a los gobiernos que la integran en su actividad cotidiana. No obstante, para ello se requieren varias tener en cuenta algunas premisas básicas:

- Claridad de objetivos que se quieren lograr y los impactos que se buscan en el territorio, la economía y la población.

- Incorporación de especialistas para la realización de este trabajo, con una estructura organizacional que les permita el desarrollo de su actividad.

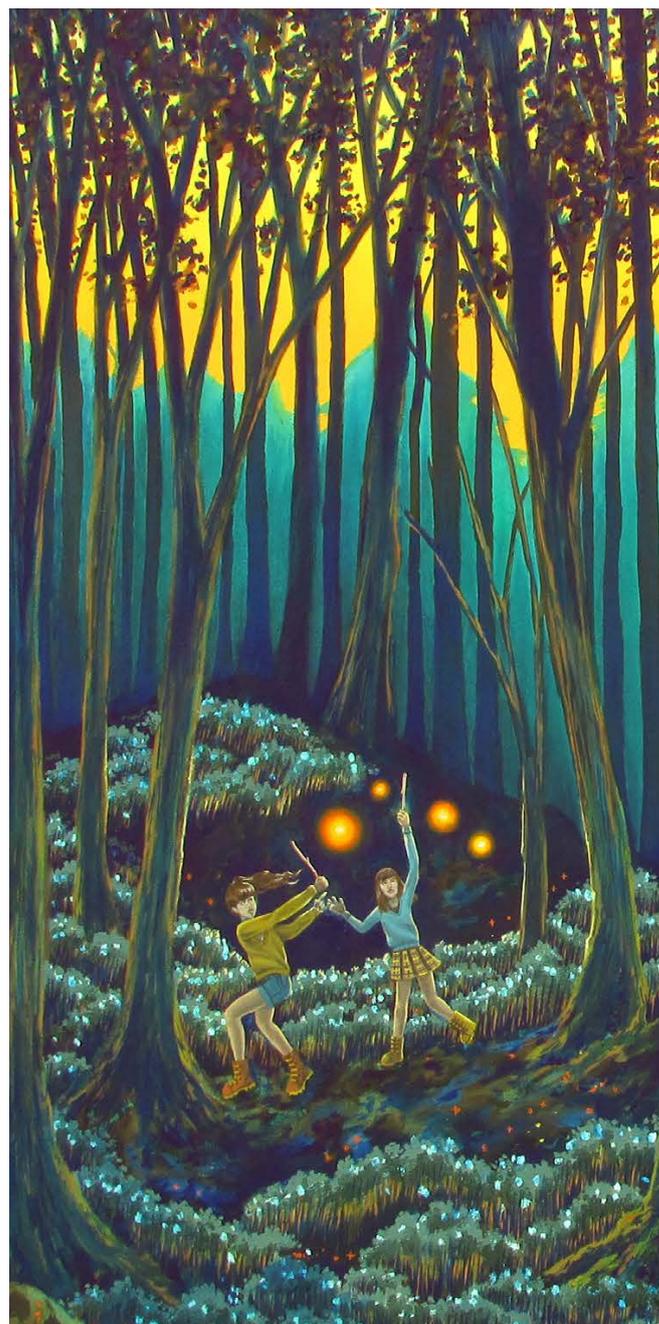
- Una planeación adecuada, incorporada a los planes de desarrollo institucional, con recursos establecidos, metas que permitan medir su eficiencia y con informes permanentes que permitan a la población entender su importancia y utilidad económica y social.

- Participación de otros actores importantes para el desarrollo territorial y económico: empresarios y asociaciones civiles que le confieran un ámbito de acción más permanente y garanticen su continuidad más allá de las administraciones gubernamentales en turno.

- Coordinación con otros órdenes de gobierno con el objeto de alinear políticas para un desarrollo más integral, además de conjuntar esfuerzos en torno a objetivos comunes.

- La experiencia de las buenas prácticas registradas, nos indica que, si se cumplen las premisas anteriores, la posibilidad de éxito se incrementa y la diplomacia local termina siendo una excelente inversión.

Por último, un elemento de utilidad sobre la vinculación internacional local es el coadyuvar al posicionamiento, instrumentación de políticas generales e incluso la modificación de sus modelos de desarrollo urbano, educación, seguridad, la modificación de su actividad económica e incluso la política exterior, a través de las relaciones con la diáspora y el “lobby” que ésta puede hacer con los gobiernos subnacionales en donde se ubica. Es por ello, que la diplomacia local tiene una gran utilidad práctica y debería aprovecharse para la planeación y la solución de los problemas locales, la proyección y posicionamiento de los espacios locales.



MANUEL MARTÍNEZ JUSTO

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con mención honorífica por la UNAM - México. Profesor en el área de Política Mundial y profesor de Políticas Públicas en los Gobiernos Locales en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y ha coordinado 4 proyectos de investigación de frontera en materia de internacionalización y políticas públicas de gobiernos locales.

La paradiplomacia y su devenir

Gilberto M. A. Rodrigues

El título de este texto puede ser visto como muy pretencioso – y en cierto sentido lo es. Sobre todo porque los académicos que se mantienen dentro de los cánones de la ciencia deben ser cautos y seguir los pasos seguros y transparentes del método científico. Sin embargo, cuando se habla del futuro, una puerta se abre al desconocido y el instrumental para guiarse se basa en la experiencia histórica, en los datos objetivos de la ciencia y la percepción de las tendencias que se observan en el pasado reciente y remoto y en las tramas difusas del presente.

Marc Augé, en su *Futuro* (2012), propone dos aproximaciones para hablar de este tiempo que todavía no ha llegado: el futuro como continuidad del pasado y el futuro como inauguración. Me apoyo en estas dos categorías y agrego el método Maya de medir el tiempo: cuenta corta y cuenta larga.

Habiendo tomado en cuenta las dificultades y las limitaciones que a uno le toca al hablar del futuro sin caer en las trampas de los métodos no confiables de evaluación, o bien anclarse en la pura opinión pura, y apoyándome en las palancas de Augé y de los Mayas, trato de lanzar algunas notas sobre el futuro de la paradiplomacia. Cabe aún añadir que hablar del futuro es un imperativo moral ante los cambios y los desafíos globales que se suman y se agravan en los días presentes que nos toca vivir.

En esta cuadra, hablar del futuro de la paradiplomacia es una tarea que se impone a todos los que se dedican al tema – ya sean científicos, investigadores y agentes públicos y privados. ¿Y por qué afirmamos que “se impone”? Precisamente porque en el medio de algunos de los cambios más importantes y más trascendentes de la contemporanei-

dad, la paradiplomacia ha asumido unos roles centrales, los cuales han despertado y provocado la atención y el interés no solo de los que se dedican al tema sino a un público más amplio de agentes y actores de las relaciones internacionales.

El fenómeno de las localidades y del poder local en los asuntos internacionales no es nuevo (y en una arqueología de su existencia antecede al mismo Estado nacional), pero en los últimos años ha ganado relevancia creciente en temas y agendas internacionales. Como resultado de ello, la actividad tradicional y formalmente reconocida de la diplomacia estatal ha perdido su monopolio en cuanto único medio representativo de intereses nacionales en la esfera internacional o global. Y más allá de las disputas en torno a la legitimidad de representación internacional, lo que se observa es una transformación de las formas con que los actores operan en las relaciones internacionales por medio de redes propias y con dinámicas autónomas de los entes y gobiernos centrales. Como bien ha formulado Noe Cornago en diversos trabajos individuales y con otros investigadores (2016), la diplomacia es un fenómeno que no se limita al Estado nacional y puede asumir distintas maneras. En este sentido, las redes de ciudades y regiones han indicado nuevas vías de actuación y de acercamiento a lo internacional/global.

Para explorar la paradiplomacia y su devenir, parto de una premisa que he propuesto en mi libro *Paradiplomacia: ciudades e estados na cena global* (2021): en los dos más grandes desafíos que se presentan a la humanidad en el presente – el cambio climático y la pandemia de Covid-19 – la paradiplomacia ha jugado un rol, o distintos roles, cuya contribución es notoriamente reconocida como benéfica y necesaria no solo para los interesados inmediatos – los entes sub nacionales – sino

que para el colectivo más amplio de los países y de la comunidad internacional.

La primera observación sobre el marco temporal de los dos mencionados desafíos es que ambos se proyectan hacia el futuro en cuenta larga, es decir, son fenómenos que no se agotan en el presente o en el futuro próximo, sino que trascienden el margen de una generación. Puesta esa condición – basada en la ciencia – cuál es el futuro de la paradiplomacia?

Si adoptamos la interpretación del futuro como continuidad del pasado, podríamos afirmar que la paradiplomacia seguirá cumpliendo un rol importante en las relaciones internacionales, por medio de las redes de ciudades y regiones y como forma de afirmar los intereses locales ante un multilateralismo oficial de estados nacionales aún hegemónico, pero cada vez más perforado y mediado por las acciones sub nacionales; pero igualmente se podría afirmar que en la medida en que los estados nacionales adopten medidas convergentes con la ciencia, mitigando los riesgos de cambio climático y de las pandemias (las olas de pandemia, como ya prevén los científicos), la paradiplomacia puede ver disminuida su importancia y perder el emergente protagonismo que ha ganado en los últimos años.

Ahora bien, si aplicamos el futuro como inauguración, la trayectoria de la paradiplomacia en cuanto fenómeno multidimensional podría seguir transformándose y ocupando nuevos espacios en las instituciones internacionales, ya sean regionales o globales. Podría, asimismo, contribuir para cambiar los procesos de toma de decisiones internacionales, a partir de su protagonismo en la implementación de medidas globales en el nivel local.

Ante los dos escenarios de futuro, y considerando que el fenómeno paradiplomático además de no ser globalmente homogéneo, contiene elementos domésticos que pueden generar conflictos con los gobiernos centrales, la preocupación expresada por el profesor Tullo Vigevani, uno de los pioneros del debate paradiplomático en Brasil, se pone de manera clara: en que medida la paradiplomacia ejercida con alto grado de asertividad podría

contribuir para la fragmentación nacional en el futuro? Fragmentación que podría generar cambio de régimen (paradiplomacia como elemento de desestabilización política) o impulsar o fortalecer independentismos. La respuesta positiva o negativa a tales interrogantes dependerá mucho de cada localidad y de las debilidades en la cohesión política/social/territorial que en ellas existan, de manera potencial o manifiesta.

Como nota final del este modesto ejercicio de mirar hacia el futuro, cabe destacar que en el tiempo pasado hubo quienes han sabido interpretar el presente para crear mecanismos e instrumentos para lidiar con la paradiplomacia en su devenir. Una de esas notables iniciativas es la Revista TIP-Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, cuya trayectoria de más de 10 años comprueba que el futuro no es tan inescrutable como suele parecer. Al menos para las y los que se atreven a explorarlo.



Referencias

- Augé, Marc. 2012. *Futuro*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Cornago, Noe et al. (2016). *Trasnprofessional diplomacy*. Brill Paradiplomacia.org. TIP-Trabajos de Investigación en Paradiplomacia.
- Rodrigues, Gilberto M. A. 2021. *Paradiplomacia: cidades e estados na cena global*. São Paulo: Desatino.



GILBERTO M. A. RODRIGUES

Profesor Asociado y Coordinador del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do ABC (UFABC). Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq)

La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en los países latinos, una comparación trasatlántica

José Luis Niño Amézquita

El proceso de internacionalización territorial afronta constantes desafíos, marcados tanto por la fluctuación de los procesos de globalización como por los desafíos de las entidades sub-nacionales. Luego de 10 años de haber escrito el artículo para Trabajos de investigación en Paradiplomacia-TIP, el análisis ha suscitado una reflexión sobre la articulación entre el mismo nivel y multinivel de distintas entidades territoriales para la implementación de la agenda de internacionalización para el desarrollo territorial en conjunto con el aumento de la competitividad y productividad territorial.

Es por ello, que el proceso de cuarta descentralización planteado en un principio corresponde al análisis de la descentralización fiscal, política y administrativa (Falleti, 2010) que desde el vínculo de la internacionalización con las funciones regalianas del Estado; no corresponderían a un proceso total de descentralización. Dentro de esta dinámica la internacionalización territorial toma una fuerza clara donde las entidades territoriales crean sus propias agendas, siendo un proceso transversal que se articula con las tres esferas de descentralización de una forma integral; articulándose con las funciones propias de las entidades territoriales y los diferentes sectores que hacen parte de la administración pública (Niño-Amézquita, 2011).

Así, la internacionalización tiene puntos claves para el desarrollo y mejoramiento de las condi-

ciones de las comunidades, pero a su vez se hace necesario comprender de manera estructural la realidad de los territorios desde sus características y capitales, que en su articulación con los procesos de desarrollo a nivel internacional generan crecimiento de los niveles de calidad de vida. Por lo anterior, el fortalecimiento institucional para la productividad y competitividad son la base para entender las territorialidades, que entrarán a mejorar los capitales y los mecanismos de interacción con los agentes externos (Wilches-Torres y Niño-Amézquita, 2017).

A raíz de la investigación desarrollada con el equipo de Paradiplomacia, el análisis acerca de los procesos de internacionalización territorial en las entidades subnacionales establece como determinante esos retos que subyacen de esa dicotomía entre la internacionalización en zonas ricas, como un mecanismo claro para favorecer sus agendas territoriales e internacionales, y la situación de las entidades subnacionales que no cuentan con los recursos financieros, generando que no se vean favorecidas por el flujo de recursos técnicos y financieros que están dentro de las esferas internacionales (Niño-Amézquita, 2011).

Es allí donde surgen estructuras de asociatividad territorial que pueden ser responsables de esa construcción de agenda internacional supramunicipal. Proponiendo como estratégico el análisis de un panorama integral que no solamente ve el

núcleo dentro de un área metropolitana o provincias de características similares para generar sinergias y eficiencias dentro de la administración y gestión del territorio (Penagos-Forero y Niño-Amézquita, 2021).

Es así, como al establecer estas interrelaciones se entiende la relevancia de las tres esferas que propone Falleti (2010), las cuales se han venido consolidando en América Latina; sin embargo, a pesar de la consolidación del proceso de descentralización en el escenario local no implica necesariamente que las entidades territoriales tengan las capacidades para generar dinámicas en beneficio de las poblaciones locales, objetivo planteado por la descentralización.

Asimismo, lo anterior logra visibilizar la gran pregunta que subyace de este contexto, y es ¿qué va a pasar con las entidades territoriales que no cuentan con los mecanismos suficientes para generar esa internacionalización?, generando uno de los problemas que se ve en la descentralización y que responde a los mecanismos de divergencia entre las zonas ricas y las zonas pobres, por lo que la internacionalización no debe fortalecer dichas brechas sino que, por el contrario, debe disminuir las brechas territoriales. (Niño-Amézquita, 2017).

Por lo tanto, entender el mejoramiento de las condiciones implica un apalancamiento con el desarrollo territorial que ha sido un proceso conceptual relevante en América Latina, en la medida en que responde a los adjetivos territoriales de desarrollo planteados por Boisier (2006). En donde los procesos de descentralización implican una internacionalización que establece unas lógicas territoriales entendidas desde una vinculación con las esferas internacionales, siendo necesario comprender de manera estructural las dinámicas locales y la interacción de actores.

Lo anterior se interrelaciona con entender la interacción territorial desde el sector público, privado, sociedad civil y la academia (Carayannis y Grigoroudis, 2016), el cual se toma como una perspectiva de análisis territorial, dando paso al resurgimiento de los nuevos ordenes territoriales, en donde se evidencian las estructuras de cooperación sub-nacional que se encuentran en constante búsqueda de

agendas conjuntas a nivel internacional (Penagos-Forero y Niño-Amézquita, 2021).

Aprovechar al máximo estas capacidades de cada una de las entidades subnacionales fortalece la base productiva para generar una potencialidad endógena desde entornos innovadores, cooperantes y que benefician la disminución de las disparidades intra e interterritoriales. Así, al fortalecer los procesos internos de desarrollo y la gobernanza local se logrará incorporar dentro de la institucionalidad-formal e informal- procesos de internacionalización territorial; lo cual mejorará la competitividad y productividad para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y el desarrollo de los territorios latinoamericanos.

Referencias

Boisier, S. (2006). *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Editorial Puerto de Palos.

Carayannis, E. y Grigoroudis, E. (2016). *Quadruple Innovation Helix and Smart Specialization: Knowledge Production and National Competitiveness*. *Foresight and STI Governance*, 10(1), 31-42.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Niño-Amézquita, J. L. (2011). "La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en países latinos: Una comparación trasatlántica." *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), 84-98.

Niño-Amézquita, J. L. (2017). *El nuevo reto de los territorios, su internacionalización*. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 13(24), 5-6.

Penagos-Forero, M. F. y Niño-Amézquita, J. L. (2021). *Cimientos, realidades y retos de la internacionalización colombiana. La Constitución de 1991 y sus 30 años de historia. Análisis Político*, 34(101), 68-96. <https://doi.org/10.15446/apol.v34n101.9656>

Wilches-Torres, L. D. y Niño-Amézquita, J. L. (2017). "Internacionalización territorial y competitividad en América Latina. Una perspectiva desde las ciudades intermedias". *Revista Espacios*, 38(54), 1-8. <https://www.revistaespacios.com/a17v38n54/a17v38n54p09.pdf>



JOSÉ LUIS NIÑO AMÉZQUITA

Doctor en Estudios Regionales del Centro Regional Lombardo, Eupolis Lombardia. Consultor e Investigador internacional en Políticas Públicas Territoriales y Finanzas Públicas Territoriales.

Apuntes sobre la evolución de la paradiplomacia en México

Montserrat Iglesias Servín

Partiendo de la premisa de que las causas de la emergencia de la paradiplomacia obedecen al fenómeno de la globalización y al surgimiento de regímenes transnacionales, como la conformación de zonas de libre comercio que han erosionado la distinción entre asuntos internos y externos y han representado una oportunidad en un marco de creciente descentralización de competencias entre distintos ámbitos de gobierno, hoy podemos afirmar que los gobiernos locales cada vez más buscan en el exterior oportunidades de inversión, comercio, turismo, cooperación para la promoción del desarrollo y la identidad local.

Esta creciente relevancia de la paradiplomacia está contribuyendo a la creación de una nueva gobernanza mundial que involucra a los gobiernos locales como espacios de proximidad desde donde se facilita la articulación de actores y de políticas públicas para atender desafíos globales desde perspectivas más cercanas a las necesidades ciudadanas.

Hoy además podemos decir que la urbanización es la fuerza dominante del siglo XXI dado el crecimiento exponencial que han tenido las ciudades; Datos de Naciones Unidas señalan que más de la mitad de la humanidad, 3,500 millones de personas, viven hoy en día en entornos urbanos y se prevé que esta cifra aumentará a 5,000 millones para el año 2030.

En América Latina la tasa de urbanización es de alrededor de 80 por ciento de la población. Mientras que en México tenemos una tasa de urbanización de más del 70 por ciento de la población, de los cuales alrededor del 60 por ciento habita en

zonas metropolitanas. Tan solo 95 ciudades concentran el 88 por ciento del PIB nacional.

En este escenario, México no es ajeno a la creciente participación de gobiernos locales en actividades internacionales. En 1992 se crea la Ley sobre la Celebración de Tratados que faculta a los gobiernos subnacionales para firmar acuerdos inter-institucionales (hermanamiento, cooperación) con contrapartes en el exterior.

Desde esa fecha y hasta la actualidad tenemos más de 1,600 acuerdos registrados que están pasando de un enfoque de hermanamientos meramente asistencialistas y con poca formalidad a acuerdos de cooperación horizontal que involucran a distintos actores del territorio (universidades, sector privado, comunidad migrante) y que se constituyen en herramientas que promueven el desarrollo local.

Datos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) señalan que de 2004 a la fecha, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha crecido en más de 80%. En los noventa empezaron a surgir las primeras oficinas locales de asuntos internacionales en la Ciudad de México y en el Estado de Jalisco. En 2008 teníamos 10 oficinas de asuntos internacionales en las 32 entidades federativas lo que impulsó la creación de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) que ha coadyuvado para que hoy tengamos 25 oficinas que atienden el tema internacional a nivel estatal.

Asimismo, en 2010, se reconoció por primera vez a los gobiernos locales como grupos de interés

gubernamental en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático en la Cumbre de Cambio Climático COP 16 que se celebró en Cancún, Quintana Roo. Justamente el Canciller Marcelo Ebrard, entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, fue quien impulsó el Pacto de Alcaldes que se dio a conocer en esta cumbre, considerando que si bien las ciudades ocupan solo el 3% de la tierra, el 70% de la energía se consume en centros urbanos, el 80% de las emisiones de gases carbono se genera en ciudades, aunado al 80% del PIB mundial y es precisamente en lo local en donde se tiene que librar la batalla contra el cambio climático.

Simplemente en México tenemos más de 300 ciudades vulnerables a los efectos del cambio climático. Por ello, en la pasada Cumbre de Cambio Climático (COP26) la delegación de México integró una importante y sustantiva participación de gobiernos locales. En esta Cumbre, por ejemplo, fue reconocido el Plan de Acción Climática del área metropolitana de Guadalajara que permite contar con un mecanismo de coordinación que facilita la creación de acuerdos y colaboraciones entre los 9 municipios de la zona.

Cada vez más los gobiernos locales mexicanos interactúan con el exterior a través de redes de cooperación horizontal que trascienden esquemas verticales y asistencialistas, generando una colaboración ciudad-ciudad a través del intercambio de experiencias, políticas públicas y asistencia técnica en temas de mejora a la gestión local.

Por citar algunos ejemplos la Ciudad de México se ha beneficiado de la experiencia de Bogotá en temas de movilidad urbana y, a su vez, comparte sus buenas prácticas en temas de protección civil con otras ciudades en el mundo como Johannesburgo; Guanajuato y Ashland (Oregon) en el marco de un hermanamiento benefician a su población con intercambios académicos anuales y capacitación del personal de protección civil, además Guanajuato con el apoyo de la cooperación francesa ha trabajado con la Comunidad Urbana de Burdeos en temas de mejoras a la gestión metropolitana; entre otros muchos ejemplos.

Igualmente la paradiplomacia en México se ha



expresado a través de la relación cotidiana entre gobiernos fronterizos. Como sabemos, la relación Estados Unidos-México es intensa y compleja, debido al gran número de temas incluidos en la agenda bilateral, así como al número de impactos y vínculos que se registran todos los días entre ambos países. Las regiones y los gobiernos locales a ambos lados de la frontera han impulsado acciones de cooperación en temas diversos, derivados de desafíos bilaterales comunes, como salud, educación, medio ambiente, infraestructura fronteriza, migración y seguridad

La interdependencia es una realidad cotidiana a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. En ningún otro ámbito resulta más evidente que en el desarrollo económico y la competitividad de la región. Como resultado, la productividad y la competitividad de las comunidades en ambos lados de la frontera están estrechamente vinculadas. Con base en esta profunda integración económica, en los últimos años han surgido nuevas iniciativas de desarrollo económico local — como la Mega Región CaliBaja en Tijuana y San Diego, la Mega Región Sonora-Arizona y la iniciativa Zona Binacional de Desarrollo Económico en Brownsville y Matamoros—, para promover las comunidades fronterizas como las regiones económicas unificadas que son.

Por otra parte, la crisis sanitaria global de la COVID 19 ha evidenciado cuán importante es la paradiplomacia como un medio para convocar a ciudades y gobiernos subnacionales del mundo para debatir e instrumentar respuestas coordinadas a este desafío global. En México los gobiernos subnacionales compartieron experiencias y se beneficiaron de donaciones de insumos médicos y buenas prácticas en materia de salud y en el marco de hermanamientos con gobiernos locales en América Latina, China, Corea, EUA, Alemania, entre otros países.

En este escenario, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, desde el año de 2004, cuenta con una oficina de vinculación permanente con los gobiernos subnacionales para apoyar sus actividades internacionales que es la Dirección General de Coordinación Política que depende directamente de las Oficinas del Canciller.

Desde esta Oficina hemos identificado que, si bien tenemos una creciente participación de gobiernos locales mexicanos en temas de diplomacia local, existe una alta concentración de estas actividades en gobiernos locales que han tenido mayor voluntad política de su gobernante local en turno, así como mayores capacidades institucionales, financieras y humanas para desarrollar estas actividades. Datos registrados por la SRE indican que nueve entidades federativas (Ciudad de México, Estado de México, Sonora, Jalisco, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Baja California) concentran el 70 por ciento de los acuerdos interinstitucionales suscritos desde 1992. Asimismo, de los 2,468 municipios del país, solamente alrededor del 6% realizan actividades internacionales a través de la firma de acuerdos de hermanamiento y cooperación específica.

Ante esta realidad, hoy con la instrucción del Canciller Marcelo Ebrard y el liderazgo de la Titular de la Oficina de Coordinación Política, Ximena Escobedo, se está trabajando de manera transversal con las áreas competentes de la Cancillería y, por supuesto, de la mano con los gobiernos locales para ampliar, institucionalizar y profesionalizar la práctica internacional local y que esta derive de una política pública con un enfoque estratégico que traiga beneficios tangibles para el desarrollo

de México. En suma, se trata de diseñar trajes a la medida para que en función de sus capacidades y vocaciones, los gobiernos estatales y municipales diseñen sus propias estrategias de internacionalización local.

Desde esta lógica, en fechas recientes, se han organizado en coordinación con nuestras representaciones diplomáticas y consulares, misiones de gobiernos subnacionales a diversos lugares como: California y Orlando para promover de manera integral sus territorios desde sus potencialidades económicas para identificar oportunidades de comercio e inversión, pero también para promover sus atractivos turísticos y culturales, además de aprovechar la importante vinculación con la diáspora mexicana particularmente en EUA.

Asimismo, con el apoyo de la academia, la SRE integró una guía de recomendaciones titulada el "ABC de la Internacionalización de las Ciudades Mexicanas" de la cual se tiene un curso en línea organizado por el Instituto Matías Romero que es la academia diplomática de la Cancillería, entre otros cursos en línea que se imparten para contribuir a profesionalizar cuadros locales sobre temas de promoción cultural, turística, protocolo, entre otras temáticas.

Un factor relevante para el impulso desde la Cancillería de la internacionalización de los gobiernos locales ha sido la construcción de alianzas con actores estratégicos, por citar algunos ejemplos; se ha acompañado y apoyado la vinculación internacional de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con sus pares en EUA, Canadá, China, Alemania, Francia, Japón, Corea, etc. Se ha generado una relación importante con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) para la promoción económica de los estados en el exterior; se tiene un diálogo y una colaboración con las asociaciones de municipios, así como una relación muy estrecha con la AMAIE.

Igualmente, considerando que los gobiernos locales con cada vez más actores de la cooperación internacional, desde la Oficina de Coordinación Política se trabaja con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

(AMEXCID), la cual creó desde 2014 un Consejo Técnico de Gobiernos Locales como un espacio de diálogo y participación de gobiernos locales en esquemas de cooperación internacional. Desde este espacio con el apoyo del PNUD se elaboró un mapeo de capacidades de gobiernos locales en temas de cooperación, en el que se identificaron más de 150 proyectos de cooperación desde lo local que involucran a más de 700 instituciones nacionales, regionales e internacionales y que en más de un 70% se refieren a proyectos de cooperación técnica en temas de desarrollo urbano, salud, promoción económica y vinculación académica.

En síntesis, considerando las distintas oportunidades que se pueden aprovechar desde el exterior para promover el desarrollo local a través de la paradiplomacia, podemos concluir que las relaciones internacionales ya no son una opción para los estados, municipios o territorios, se trata de una necesidad y una oportunidad para integrarse a la globalidad. Hoy un gobierno local en México debe cuestionarse como parte de su plan de gobierno ¿Qué oportunidades externas conviene captar para mejorar la calidad de vida de la población?.

No obstante, el reto pendiente para la mayoría de los gobiernos locales y, particularmente en el caso de México, es la construcción de alianzas con la ciudadanía y con los actores del territorio para la articulación de estrategias internacionales comparativas y sostenibles. Es fundamental que las ciudades impulsen la colocación del tema internacional en el imaginario colectivo ciudadano y que podamos poner en valor como la paradiplomacia contribuye al desarrollo local.

La experiencia mexicana es ilustrativa para reafirmar que desde las Cancillerías, como las instancias responsables de coordinar y ejercer la política exterior, resulta fundamental facilitar, apoyar e impulsar la paradiplomacia desde la colaboración y el diálogo multinivel y multiactor y como una herramienta que complementa y enriquece una política exterior que tiene la responsabilidad de proyectar una imagen plural de un país, así como de articular y representar una multiplicidad de intereses para realmente constituirse en una política con visión de Estado.



Fuentes consultadas:

Malé Jean Pierre y Carla Cors, “Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”,

Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 104, mayo-agosto de 2015.

Martínez Justo, Manuel (coord.). (2010). “Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México”, México, UNAM, Fes Acatlán.

Martínez Justo, Manuel, “La diplomacia municipal fronteriza y costera en México”, UNAM, Fes Acatlán, México.

Ponce, Esther y Gabriela Sánchez, 2010. “Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones”. México, Instituto Mora, uam-a, gtz.

Schiavon, Jorge A. y Salvador González Cruz, “Diplomacia multinivel”, en Jorge Schiavon, Rafael Velázquez y Humberto Garza (eds.), La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas, CIDE, 2018, pp. 149-154.



MONSERRAT IGLESIAS SERVÍN

Licenciada en Relaciones Internacionales con estudios de posgrado en comercio internacional e internacionalización de ciudades por la Universidad de Málaga, España, y en estudios migratorios por el Instituto de las Américas, con sede en la Universidad de San Diego, California. Actualmente terminó sus estudios de Maestría en Políticas Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).



A partir de aquí inicia una serie de artículos académicos, escritos por autores y autoras de todas nuestras ediciones anteriores. Perspectivas conceptuales, temáticas, disciplinares y geográficas nutren este apartado que busca construir un panorama de la paradiplomacia actual y proyectar sus principales tendencias.

Del binomio seguridad- desarrollo a la gobernanza por objetivos: Agenda 2030 en dónde estamos ahora

Blanca Elena Gómez García

TIP



Del binomio seguridad-desarrollo a la gobernanza por objetivos: Agenda 2030 en dónde estamos ahora

Blanca Elena Gómez García

Resumo

Da Segunda Guerra Mundial até o final da Guerra Fria, a arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento esteve orientada para a modernização das economias, com o objetivo de integrá-las ao regime econômico-financeiro emergente – com os Estados Unidos na vanguarda. Sob esta visão, a arquitetura da cooperação sustentou-se no binômio segurança-desenvolvimento. Com o fim da Guerra Fria tudo mudou, o paradigma de desenvolvimento transitou em direção ao desenvolvimento humano e, hoje, ao desenvolvimento sustentável. O que tem contribuído para a fusão de estratégias de cooperação com o surgimento de um estilo de governança baseada em objetivos. O presente trabalho analisará esta transição, o seu impacto e situará o momento no qual nos encontramos agora.

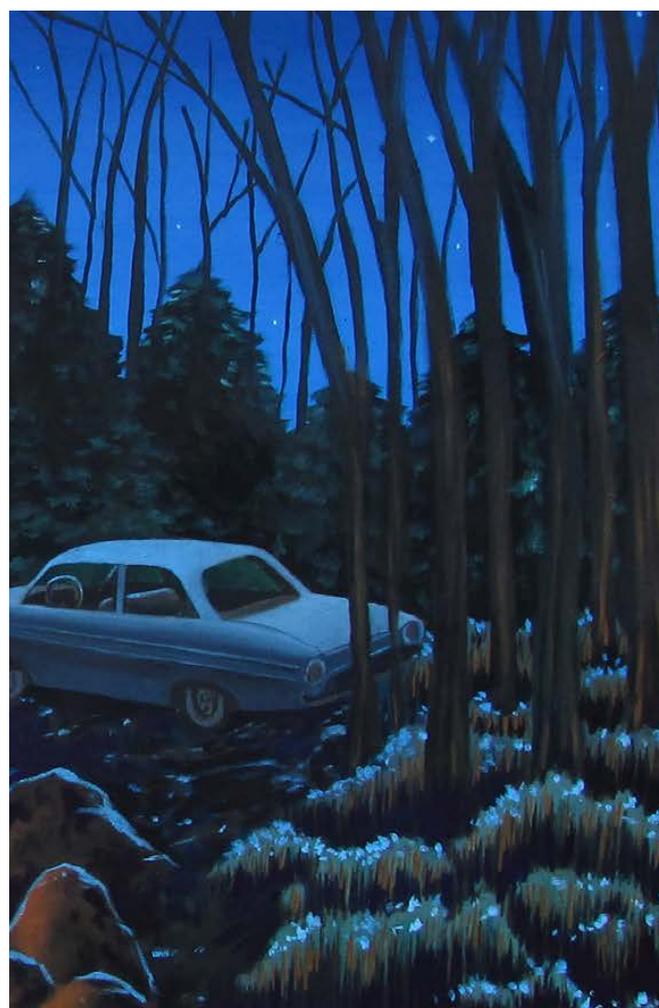
Palavras-chave: Binômio segurança-desenvolvimento; desenvolvimento sustentável; política pública global; desenvolvimento humano; Agenda 2030; governança global.

Abstract

From the end of World War II to the end of the Cold War, the architecture of international cooperation for development was focused on the modernization of the economies with the objective of integrating them into the emergent economic and

finance regime, with the United States at the forefront. Under this perspective, the architecture of cooperation was based on the security development binomial. After the Cold War, everything changed, the development paradigm switched to human development, and today to sustainable development, which has contributed to the fusion of cooperation strategies with the emergence of a style of governance based on objectives. This paper will analyze this transition, its impact, and will describe where we are now.

Key words: Security-development binomial, sustainable development, global public policy, human development, 2030 Agenda, global governance.



Del binomio seguridad-desarrollo a la gobernanza por objetivos: Agenda 2030 en dónde estamos ahora

Blanca Elena Gómez García

Resumen

Desde el final de la segunda guerra mundial hasta el final de la guerra fría, la arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo estuvo orientada a la modernización de las economías con el objetivo de integrarlas al régimen económico y financiero emergente, con Estados Unidos a la vanguardia, bajo esta visión, la arquitectura de la cooperación se sustentó en el binomio seguridad desarrollo. Al terminar la Guerra Fría, todo cambió, el paradigma de desarrollo transitó hacia el desarrollo humano y hoy hacia el desarrollo sostenible, lo cual ha contribuido a fusionar las estrategias de cooperación con el surgimiento de un estilo de gobernanza por objetivos, el presente trabajo analizará esta transición, su impacto y describirá en donde nos encontramos ahora.

Palabras clave

Binomio seguridad-desarrollo, desarrollo sostenible, política pública global, desarrollo humano, desarrollo sostenible, Agenda 2030, gobernanza global.

Introducción

En el artículo “El binomio seguridad-desarrollo: ¿de qué estamos hablando?” publicado en mayo de 2014 en esta revista analicé las bases conceptuales de dicho binomio, sus ejes

articuladores, y su uso discursivo-instrumental dentro de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, hoy para comenzar la reflexión que en esta ocasión corresponde recuperaré algunos elementos clave de aquel trabajo con el objetivo de explicar cómo la transición del desarrollo económico hacia el desarrollo sostenible ha contribuido a fusionar las estrategias de cooperación con el surgimiento de un estilo de gobernanza por objetivos que en la actualidad impacta no solo a la agenda de política internacional, sino también a la agenda de política nacional y local.

Del binomio seguridad-desarrollo al desarrollo sostenible

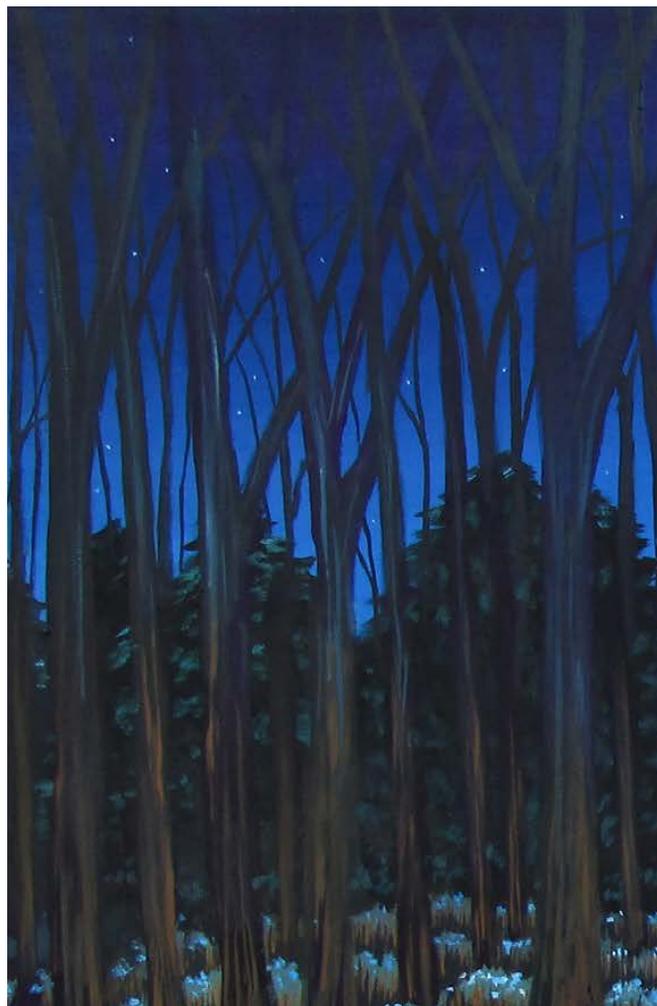
En primer lugar, es necesario recordar que el concepto de desarrollo es una categoría histórica que evoluciona de la mano de las condiciones políticas internacionales, en este sentido, su nacimiento fue resultado directo del contexto la segunda posguerra mundial, caracterizada por cuatro hechos fundamentales, todo ellos vinculados entre sí:

1. La necesidad de reconstruir el régimen económico internacional.
2. Una Europa devastada estructuralmente por las guerras vividas en 1914 y 1945.

3. Una ruptura ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética por la forma en que se debía impulsar el desarrollo de las economías europeas en el marco de su recuperación, y de las economías de los nuevos Estados productos del desmembramiento de los imperios austrohúngaro y otomano.

4. Una economía estadounidense pujante, producto de su intervención al fin de la Segunda Guerra Mundial. (Gómez, 2019: 11)

La recuperación europea fue vista como una prioridad por Estados Unidos, por dos razones principales, por una parte, para que el modelo económico de la Unión Soviética no fuera identificado como una alternativa, y, por otra parte, para que el continente se convirtiera en un aliado en la consolidación del nuevo régimen económico internacional, donde la integración del mayor número de economías posible a este régimen, era visto como un golpe directo contra el fortalecimiento del bloque soviético. Sin embargo, la misión no era nada sencilla, pues, antes, las economías “más atrasadas” tendrían que ser “preparadas” para poder sumarlas a la dinámica económica internacional. Así, la estrategia consistió en impulsar una visión liberal del desarrollo entendido como sinónimo de crecimiento económico, y como consecuencia de la promoción de la industrialización (Escobar, 2005; Boiser, 2001), a esto se le conoció como la *teoría de la modernización*¹. Esta teoría brindaba la certeza del progreso a través de tres fundamentos: (1) equiparando el desarrollo con el crecimiento económico, (2) reconociendo el papel central del Estado y su democracia en el proceso y la planificación del desarrollo, y (3) exaltando el papel crucial de los créditos, las inversiones extranjeras, y la cooperación internacional como catalizadores del proceso del desarrollo (Bustelo, 1992). De esta forma, la arquitectura de la cooperación internac-



ional se volvió promotora de esta idea de desarrollo en el mundo, convirtiéndolo en un *régimen internacional*² con dos objetivos:

1. Económico: al promover la consolidación del nuevo régimen financiero y económico caracterizado por un liberalismo integrado o, mejor dicho, por un liberalismo “socialmente solidario”, que creó un equilibrio entre dos elementos contradictorios en esencia: por un lado, el liberalismo del capital y el mercado, y por otro, la soberanía y la autoridad del Estado (Ruggie, 1982), y que además prometía brindar al mundo la libertad de la necesidad (Gómez, 2014)

¹En su libro *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista* el economista norteamericano Walt Whitman Rostow propuso el modelo del “despegue” económico de las economías a través del impulso de la industrialización, el objetivo era demostrar que un Estado que tomará la senda del crecimiento económico alcanzaría el progreso, sin necesidad de una revolución. Era evidentemente un texto en contra de la Unión Soviética. Rostow trabajó en la Oficina de Servicios Estratégicos durante la Segunda Guerra Mundial, posteriormente fue asesor de política exterior.

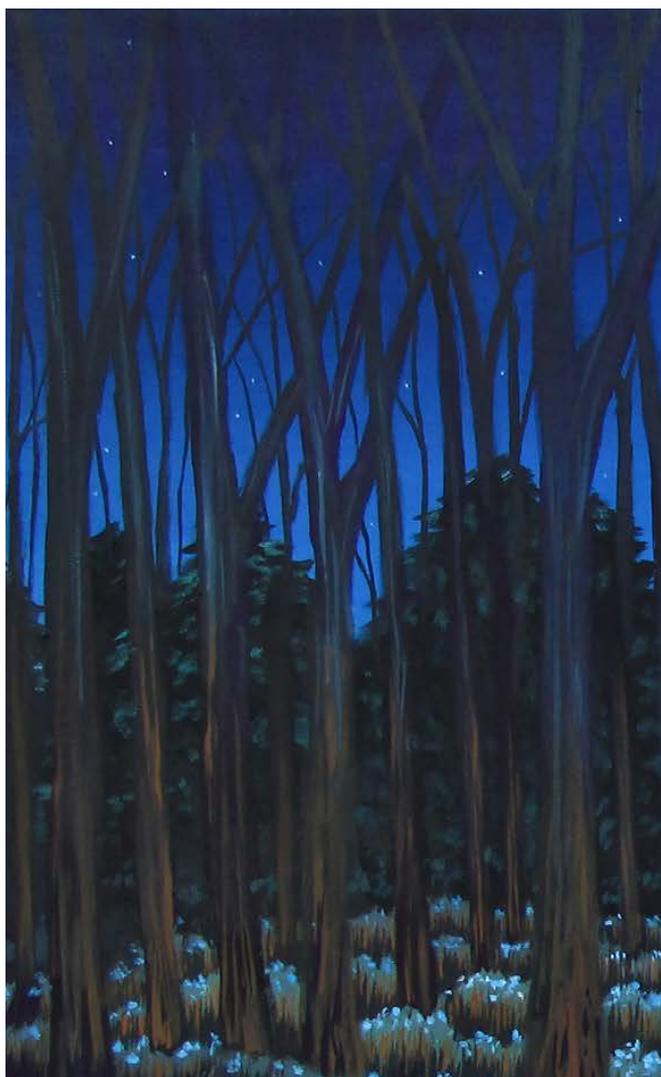
²Los regímenes internacionales son instituciones sociales, formales o no, que gobiernan, a través de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, las actividades de los actores interesados en un área o tema determinado de las relaciones internacionales (Ruggie, 1982; Young, 1980).

2. Político: en dos sentidos, por una parte, derivado de la vinculación de la promoción de valores liberales como la democracia y los derechos humanos (Wallerstein, 2007; Chomsky, 2007), y, por otra parte, por la vinculación de la agenda de desarrollo con la agenda de seguridad, relacionado con el riesgo latente de la posible adhesión del mundo en subdesarrollo al bloque soviético, y la consecuente pérdida de la libertad del miedo (Gómez, 2014).

Las instituciones creadas para sentar las bases de la nueva política económica internacional, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, contribuyeron a la consolidación del régimen mediante la implementación de acciones de cooperación internacional que favorecieron la integración de los Estados subdesarrollados a la nueva dinámica económica (Mato, 2005). A la

dinámica anterior contribuyó la consolidación de una lógica discursiva permeada por tres valores liberales que se convirtieron en esenciales para la reproducción del régimen de cooperación: el desarrollo o la promoción e implementación de la política económica imperante; la democracia o la promoción e implementación de un tipo de gobierno basado en una democracia representativa; y los derechos humanos o la promoción e implementación de un orden jurídico homologado (Wallerstein, 2007; Chomsky, 2007). En el discurso, estos tres valores aparecen recurrentemente engarzados e incluso condicionados, es decir, cuando se habla de impulsar el desarrollo, en consecuencia, se asume que se debe promover un régimen democrático defensor de los derechos humanos, y viceversa. Así, la dinámica anterior permite identificar cómo los tres órdenes pueden ser reducidos a un solo proceso en este periodo histórico: la promoción de una cosmovisión liberal bajo la lógica de que el subdesarrollo es una amenaza directa a seguridad desde múltiples dimensiones (económica, política, social, etc.) (Wallerstein, 2007; Duffield, 2011), afianzando así un régimen donde la búsqueda de la seguridad se convierte en el principal incentivo para fomentar la cooperación entre los Estados, toda vez que el subdesarrollo era identificado como una amenaza, pues los Estados en esta condición podían aliarse al modelo económico del enemigo, en este caso la Unión Soviética. Para este momento, el Estado era el único encargado de definir y ejecutar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

“Sin embargo, se debe aclarar que sólo fueron aquellos Estados con la condición de donantes oficiales los que controlaban el monopolio de los flujos de cooperación al desarrollo. Estos donantes oficiales, considerados los países económicamente más poderosos del mundo, se agruparon en lo que hoy se conoce como el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este Comité pasó a formar parte de la OCDE en 1961, convirtiéndose en el centro de diseño de las directrices de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países miembros que lo componen”. (Cruz, 2018: 16, 17)



Desde su surgimiento, el CAD³ ha contribuido al diseño de la agenda de desarrollo mediante la elaboración de recomendaciones de directrices políticas en diversas áreas, asimismo define qué debe considerarse AOD, y actualiza periódicamente la lista de países susceptibles de recibir AOD. Por lo tanto, el Comité ha creado una serie de reglas y condiciones para la asignación de la ayuda.

Las críticas a este modelo de desarrollo, no se hicieron esperar, durante la década de los sesenta en América Latina, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), junto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), y centros académicos de análisis económico internacional de universidades de Argentina, Brasil, Chile, y México, entre otros, criticaron la política de industrialización, surgiendo así lo que se conoció como la teoría de la dependencia, la cual, como bien explica Arturo Escobar, “[...] planteaba que las raíces del subdesarrollo se encontraban en la conexión entre dependencia externa y explotación interna, no en una supuesta carencia de capital, tecnología o valores modernos” (Escobar, 2005, 17).

Paralelamente, las voces ambientalistas, sumaron su crítica al concepto de desarrollo equiparado con el crecimiento económico, particularmente por su forma de explotación de los recursos en los procesos productivos, evidenciando que dicha fórmula de progreso se había convertido en una amenaza para el medio ambiente. Desde el ámbito institucional, la Asamblea General, mediante la Resolución No. 2398, atrajo el tema a su seno al convocar en 1972 la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, la cual tuvo por objetivo conocer las inquietudes de gobiernos, sociedad civil, comunidad académica y científica en torno a la problemática ambiental resultado de la demanda de recursos y la contaminación implícita en los procesos productivos y de consumo. Dos fueron los resultados de los trabajos de la

conferencia, en primer lugar, una declaración que demostró el consenso sobre la relación entre el desarrollo y el medio ambiente, y en segundo lugar, la instauración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) cuyo objetivo es promover la conservación del ambiente, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas sin poner en riesgo a las próximas generaciones.

Pero, a pesar de que las voces críticas del concepto de desarrollo se ampliaban en el debate público desde diferentes aristas, no fue sino hasta finales de la década de los setenta, que desde el ámbito académico surgió una propuesta concreta para repensar el significado del desarrollo. El economista británico Dudley Seers (1970) se colocó a la vanguardia del debate con su artículo “El significado del desarrollo”, en él, el autor lanza una reflexión demoledora, rompiendo la ortodoxia económica detrás de la idea del crecimiento económico como catalizador de progreso:

*“¿Qué ha estado pasando con la pobreza?
¿Qué ha estado pasando con el desempleo?
¿Qué ha estado pasando con la desigualdad? Si estos tres se han vuelto menos severos, entonces sin duda este ha sido un período de desarrollo para el país en cuestión. Si uno o dos de estos problemas han ido empeorando, especialmente si los tres lo han hecho, sería extraño llamar al resultado ‘desarrollo’ incluso si el ingreso per cápita se incrementó sustantivamente.”*
(Seers, 1970:33)

Lo anterior impulsa la incorporación de las propuestas del sector académico al diseño de la agenda internacional de desarrollo, generando un cambio de paradigma en el concepto de desarrollo. En esta tarea, además del pensamiento de Seers, el enfoque de Amartya Sen fue crucial, ya que al identificar al desarrollo como un proceso de ampliación de las “capacidades” de las personas y garante de sus “libertades”, cuestiona la premisa utilitaria de la economía del desarrollo, e impulsa el concepto de desarrollo humano, el cual, “[...] cuestiona el supuesto [...] de que el medio para alcanzar el desarrollo es la acumulación de capital físico, es decir, la inversión en instalaciones industriales y bienes de equipo” (Griffin, 2001: 14). De

³ De hecho, gracias a la elaboración del documento *Sharpening the 21st century*, en 1996 el CAD formuló los Objetivos Internacionales de Desarrollo, los cuales se convirtieron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). (CAD, 2016)

este modo, se concreta uno de los principales cambios en el objetivo de desarrollo: colocar a las personas en el centro de la acción política.

Paralelamente a la dinámica anterior, dentro de las instituciones multilaterales del orden intergubernamental, avanzaba el reconocimiento de la relación entre el desarrollo y el medio ambiente. En 1984, la Organización de las Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual emitió en febrero de 1987 el famoso *Informe Brundtland*, también conocido como *Nuestro Futuro Común*, a través del cual emitió recomendaciones dirigidas a cambiar el estilo de crecimiento económico basado en la explotación indiscriminada de los recursos, por la conservación de los mismos, orientando la tecnología para este fin, integrando el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones. En este informe se define por primera vez al *desarrollo sostenible* como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, introduciendo, de esta manera, un componente más al nuevo paradigma de desarrollo, aunque aún, en este momento, no es incorporado del todo a la agenda del desarrollo humano, sino, más bien caminan paralelamente.

Desgraciadamente, las motivaciones para continuar impulsando el desarrollo por parte de los donantes tradicionales de la cooperación internacional, y sobre todo con este nuevo paradigma se difuminaron. Con la desaparición de la Unión Soviética, la financiación de la cooperación para el desarrollo sufrió una caída dramática, aunque el argumento oficial de los donantes era que la ayuda brindada no había mostrado su efectividad, la razón real giraba en torno a la desaparición intrínseca de la amenaza latente de que los Estados subdesarrollados pudieran aliarse al enemigo. Además, el régimen de cooperación internacional para el desarrollo tomaba un nuevo rumbo, preparando a las economías para su integración a la nueva dinámica de la globalización económica.

La globalización, sus consecuencias políticas y su impacto en el régimen de cooperación internacional para el desarrollo

Así, la década de los 90 estuvo caracterizada por un intento desesperado por parte de la Organización de Naciones Unidas por posicionar el nuevo concepto de desarrollo entre la comunidad internacional, a través de la realización de una serie de conferencias de diferentes temáticas, el desinterés de los donantes por elevar sus montos de financiamiento al desarrollo, y cambios sustanciales dentro de la política internacional, consecuencia del proceso de globalización económica. De los hechos antes descritos, es la globalización la que ha generado un cambio radical tanto en el orden político internacional como en el régimen de cooperación internacional para el desarrollo como se abordará a continuación.

No cabe duda que la globalización ha tenido diferentes impactos en la política internacional, uno de los principales ha sido propiciar la pérdida de centralidad del papel del Estado en ella. Siguiendo a Norbert Lechner (1996), el descentramiento del Estado como actor principal del sistema internacional ha producido en consecuencia un descentramiento de la política, el cual “[...] se encuentra acompañado de un desdibujamiento de su anclaje institucional” (Lechner, 1996: 10), lo que propicia la generación de nuevos espacios, principalmente “informales” de política, a los que se recurren con más frecuencia, dada su efectividad para responder a las transformaciones globales. Para Andreas Georg Scherer y Guido Palazzo (2011: 903) “la disminución de la capacidad de gobernanza de los Estados-nación se compensa en parte con la



aparición de nuevas formas de gobernanza global por encima y más allá del Estado". De esta forma, los instrumentos tradicionales de política y gobierno funcionan paralelamente o incluso muchas veces se fusionan con los nuevos instrumentos, pero también muchas veces rivalizan entre sí, lo que genera también una difusión creciente de la autoridad de instituciones y órganos, tanto internacionales como de los distintos niveles administrativos de los Estados, pero, la pérdida de centralidad del Estado en la política no se traduce en una pérdida de poder, autoridad o influencia, sino más bien, en términos de Anne-Marie Slaughter (2005), en su reestructuración donde la soberanía se traduce en la capacidad del Estado de participar en las distintas conexiones que surgen entre los actores, y en ejercer su influencia en ellas.

Siguiendo a James N. Rosenau (1988), una consecuencia directa de la globalización fue la bifurcación de la política en la convivencia entre dos mundos: un mundo estatocéntrico y otro multicéntrico donde interactúan diversos actores, tanto estatales como no estatales. En el marco de este contexto, el Estado tiende a adaptarse y transformarse como respuesta al encontrarse "[...] cada vez más sumido en redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales" (Held y McGrew, 2003:35). Frente a esta transformación que viven los Estados-nación como unidades políticas de gestión y representación, surge la idea de que las fuerzas globales han colocado en un nivel supranacional la necesidad de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos globales, y en este sentido, se pone en duda la efectividad del multilateralismo como forma de gobernanza y se abre la pregunta de cómo organizar un nuevo tipo de coordinación política internacional que se adapte a la complejidad antes descrita.

En su texto *Governance without government: order and change in world politics* (1992), Rosenau y Ernst-Otto Czempiel colocan a la gobernanza como una alternativa viable a la administración de los nuevos espacios políticos, explican que la gobernanza se refiere a una "[...] actividad respaldada por objetivos compartidos que pueden o no derivarse de responsabilidades legales y formalmente prescritas y que no [...] se requiere obligar

para] lograr el cumplimiento" (Rosenau y Czempiel, 1992: 4). Aunado a lo anterior, desde el ámbito institucional, el concepto de la gobernanza global hizo su aparición en 1995 al ser referida en el texto *Our Global Neighborhood* de la Comisión de Gobernanza Global de las Naciones Unidas, creada en el mismo año. Bajo la afirmación de que existen problemas que van más allá de las fronteras nacionales, el documento define a la gobernanza global como:

[...] la suma de múltiples formas de instituciones y personas, públicas y privadas para tratar asuntos comunes. [Establece que] Es un proceso continuo a través del cual los conflictos y diversos intereses pueden ser manejados a través de la cooperación. Puede incluir instituciones formales y regímenes con la capacidad de exigir el cumplimiento, además de acuerdos informales que las personas o instituciones han alcanzado y perciben como su propio interés. (Commission on Global Governance, 1995).

Para entender los fenómenos internacionales desde esta perspectiva, es necesario comprender las distintas dinámicas implícitas en la idea de un nuevo espacio político con participación horizontal de diversos actores. En relación a lo anterior, Marcela López-Vallejo Olvera explica que la gobernanza global, como teoría, parte de algunos supuestos:

1. *Las relaciones de gobernanza entre los actores son favorecidas por el contexto de globalización.*
2. *Supera la idea del Estado como única fuente de autoridad y poder.*
3. *Reconoce que diversos actores se relacionan de diferentes formas, con distintas intenciones, para temas diversos y con el objetivo de producir bienes públicos.*
4. *Para lograr la producción de bienes públicos los actores deben homologar sus políticas hacia agendas comunes.*
5. *No hay una distinción entre la alta y la baja política, es decir, todos los temas son relevantes por igual." (López-Vallejo, 2016: 474, 475)*

De esta forma, siguiendo a López-Vallejo, el concepto de gobernanza global hace referencia a la

coordinación entre actores para la provisión de servicios y bienes públicos globales⁴, en ausencia de un gobierno mundial (López-Vallejo, 2016). Aunque no existe un concepto único de gobernanza global se puede decir, siguiendo a Roderick Arthur William Rhodes, que la gobernanza “[...] se refiere a [la generación de] redes interorganizacionales autoorganizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación autoritativa de recursos, con ejercicio de control y coordinación” (Canto, 2012: 334), en otras palabras, se refiere a conjuntos de vínculos, formales e informales, entre el gobierno y otros actores no estatales estructurados bajo intereses compartidos de políticas públicas. Mediante la incorporación de elementos del nuevo institucionalismo y la teoría de sistemas, Jan Kooiman propone que existen:

“[...] tres tipos de gobernanza: la autogobernanza, la cogobernanza y la gobernanza jerárquica, así como tres órdenes de gobernanza: un primer orden, concerniente a los problemas y oportunidades societales; un segundo orden, relativo a las instituciones, y un tercero, o metagobernanza, relativo a los valores y normas de la propia gobernanza. Introduce, asimismo, el concepto de gobernanza interactiva, que difiere de otros modelos en su aplicabilidad y existencia en diferentes escalas societales, desde la local hasta la global, con autoridades y responsabilidades intersectoriales superpuestas; en adición a las redes horizontales, todos los arreglos verticales de gobierno entre entidades públicas y privadas forman parte también de la gobernanza.” (Canto, 2012: 335)

⁴ En este momento es importante establecer qué se entiende por un bien público global, según Inge Kaul y Donald Blondin:

Los bienes públicos [...] son bienes no excluibles, de modo que sus efectos (beneficios o costos) son compartidos por todos. [...] Los efectos públicos de un bien pueden tener distinto alcance geográfico (local, nacional, regional o global) y pueden llegar a una o varias generaciones.

Si un bien es no excluible y su consumo es no rival –de forma que el uso del bien por parte de una persona o el hecho de que una persona esté afectada por dicho bien no disminuye su disponibilidad para otros–, se dice que es un bien público puro. Son ejemplos de este tipo de bienes la paz y la seguridad. Si un bien tiene sólo una de estas características, es un bien público impuro. La atmósfera, por ejemplo, es no excluible, pero su consumo es rival, porque la contaminación sin límites puede cambiar la composición de los gases y contribuir al calentamiento global. [...]

Los bienes públicos globales son bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance prácticamente universal o pueden afectar a todos, en cualquier lugar. Junto con los bienes públicos regionales, conforman la categoría de bienes públicos transnacionales. (Kaul y Blondin, 2015: 76 y 77)

Continuando con la visión de Kaul y Blondin, la provisión adecuada de bienes públicos globales requiere arreglos de gobernanza que cumplan, al menos, cuatro funciones: (1) evitar el riesgo de fallo de dos actores –estatal y no estatal–, en otras palabras evitar el efecto “polización”, esto se da cuando algún actor individual oculta sus preferencias respecto de estos bienes, espera a que otros los provean para que al llegar al dominio público se beneficien de ellos de forma gratuita, (2) promover la justicia mundial, “[...] esto supone que todas las partes interesadas tengan la oportunidad de dar su parecer en los temas que las afectan y, al mismo tiempo, buscar un equilibrio entre la representatividad y la eficacia en la toma de decisiones [...]” (Kaul y Blondin, 2015: 79), (3) facilitar la gestión de temas globales, en otras palabras, favorecer la cooperación por resultados entre actores estatales y no estatales para cambiar la forma o el estado de provisión de algún bien, y (4) promover un dominio público mundial equilibrado y coherente. (Kaul y Blondin, 2015: 76-84)

Para autores como Rosenau, Czempiel (1992) y Miles Kahler (2009), la gobernanza es un sistema de reglas dependiente de significados intersubjetivos, de constituciones y acuerdos adoptados, y funciona solo si es aceptado por la mayoría, por lo que está estrechamente vinculada con la idea de orden en ausencia de un gobierno. En su texto *Governance without government. Order and Chance in International Relations* (1992), Rosenau enfatiza la participación de actores distintos al Estado en la política global, y aborda el tema de la consecuente relocalización del concepto de autoridad y legitimidad. Bajo esta idea, Rosenau introduce la categoría de esferas de autoridad, en las cuales participan diferentes actores estatales o no, las esferas son equiparables a las redes incluidas en los conceptos de Rhodes, Kooiman, y Kahler, del mismo modo Rosenau afirma que estas esferas de autoridad se hacen posibles a partir de distintos acuerdos, formales o informales, a los que llama arreglos de gobernanza, que dependen del interés común de los actores en temas específicos, la delegación de funciones a otros actores por parte del gobierno o de la inclusión de actores no estatales en las actividades políticas. Siguiendo a Rosenau, la autoridad puede entenderse como “[ser] reconocido con derecho de gobernar y de emitir directivas que son seguidas por los afectados de dichas directivas” (Rosenau 2002, 72). Apoyando esta idea de la gobernanza, Miles Kahler sostiene que existen tres tipos de la gobernanza en red: a) la gobernanza en red que surge de

la membresía a algún organismo intergubernamental, b) la gobernanza por redes transgubernamentales (TGN), y c) la gobernanza que incluye actores privados y redes de ONG en áreas temáticas particulares (Kahler 2009^a). De esta forma, un resultado directo del ejercicio de la gobernanza en red es la participación activa de múltiples actores, a través de la producción de instituciones, mediante las cuales se autorregulan.

“Kahler relaciona la autoridad con la eficacia institucional. Esto incluye tres capacidades: la centralización de la gestión de un área temática en particular en lugar de la competencia institucional y difusión; la legalización, que consiste en crear la precisión y la obligación de las iniciativas, y la delegación de autoridad de los gobiernos a las organizaciones intergubernamentales y sus burocracias.” (Legler, 2013: 256)

lación de un tema determinado en múltiples niveles y dimensiones no jerárquicas. Tal como argumentan Shepard Forman y Derk Segaa (2006) hoy podemos observar un desplazamiento de la gestión de los temas de interés común de los foros multilaterales hacia los acuerdos y coaliciones de gobernanza global concertados entre múltiples partes interesadas, derivado de su aparente asertividad y garantía de inclusión de diversos actores que estos nuevos instrumentos políticos ofrecen. Además, dichos arreglos de gobernanza permiten variar la intensidad y compromiso de los actores participantes dependiendo de los intereses de los involucrados, generando un sistema de gobernanza por objetivos muy diverso, donde habrá temas que mantengan el interés de los Estados poderosos como es el caso de la seguridad o la economía y otros que sean relegados a la administración y gestión de esferas intermedias de poder, tal es el caso de la salud, el medio ambiente o la educación, entre otros.



A partir de los elementos que constituyen los conceptos de gobernanza expuestos anteriormente, la gobernanza global se entiende como la coordinación entre un conjunto de actores estatales, no estatales e instituciones, los cuales detentan autoridad y legitimidad política, a través de acuerdos formales e informales⁵, para la regu-

El contexto anterior, ha favorecido las transformaciones del propio régimen de cooperación para el desarrollo, ya que, si bien antes respondía a un objetivo particular, la transformación de las economías a través de la industrialización, hoy se le han atribuido otros objetivos, “[...] entre ellos la provisión de bienes públicos globales (BPG) y el cumplimiento de las metas sociales y ambientales mundiales fijadas por las conferencias y cumbres de la ONU desde 1990, y sus predecesoras en las décadas anteriores” (Ocampo, 2015: 13). De esta forma, las relaciones que se desarrollan en el marco de la cooperación pueden ser resultado de redes de gobernanza o incluso crearlas. Además, actores no estatales adquieren el mismo papel, o incluso un papel más activo que los Estados en las dinámicas

⁵ Las redes formales son aquellas que se sustentan sobre un marco de acuerdos, convenios, o contratos que dan una legitimidad de facto a la relación entre los actores, mientras que las redes informales se basan en acuerdos construidos sobre la voluntad de los actores, sin que exista un marco formal explícito. La dinámica descrita no significa que sólo las redes formales generan espacios legítimos de gobernanza, aunque es cierto que facilita su reconocimiento, mientras que en el caso de las redes informales su legitimidad depende de la voluntad de reconocimiento de los actores gubernamentales, o incluso de la población beneficiaría de la actuación de la red.

de cooperación, sobre todo en términos de financiamiento, donde destaca el papel de las empresas en algunos temas determinados.

El desarrollo sostenible como nuevo espacio de gobernanza

A su vez, la dinámica descrita ha favorecido que el desarrollo sostenible se haya convertido en un espacio de gobernanza global consecuencia de la implementación de la Agenda 2030, adoptada por la Asamblea General en 2015, toda vez que los objetivos contenidos en ella se han convertido en un marco de estandarización global general para el diseño de una política pública global (Reinicke, 1998) de sostenibilidad (Siegel y Bastos 2020), pero, sobre todo, de política pública nacional y local. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sus 169 metas y sus 231 indicadores (ver imagen 1) buscan conjugar tres dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental), cada objetivo se puede relacionar fácilmente con la garantía de algún derecho humano. Aquellos Estados, empresas, y sociedades civiles que han decidido adoptarla deben seguir pasos específicos para estandarizar la política nacional, o sus acciones sociales con las directrices contenidas en cada uno de los ODS, de tal forma que los actores no estatales se convierten en co-proveedores de bienes y servicios públicos, así como de derechos.

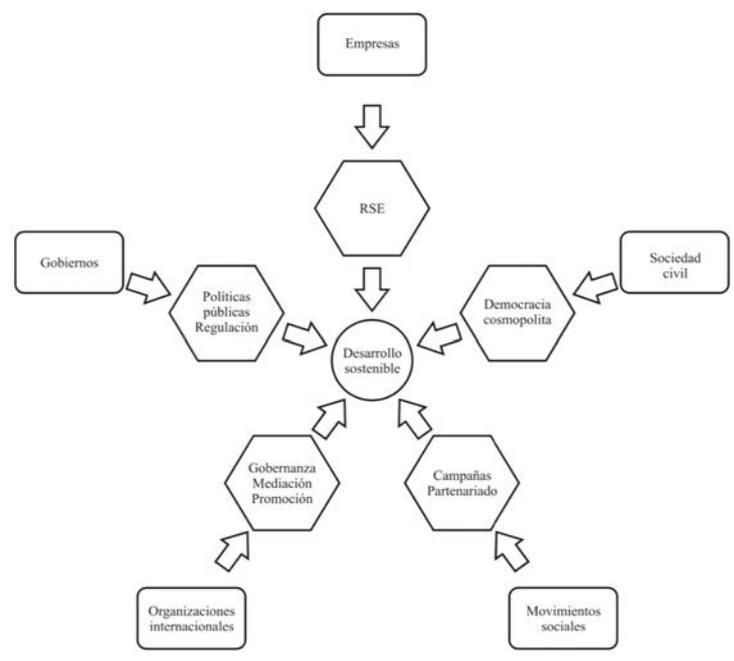
Imagen 1
Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: ONU, 2021 en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Siguiendo a Laura Albareda (2009), el desarrollo sostenible exige para su cumplimiento la intervención de distintos actores, los cuales, además, ejercen roles específicos: las empresas aportan al cumplimiento del desarrollo sostenible a través de la transversalización de sus esquemas de responsabilidad social corporativa con la agenda, sociedad civil lo hace ejerciendo una democracia cosmopolita, los movimientos sociales aportan a través de campañas de partenariado, los organismos internacionales a través del impulso de la gobernanza, y los gobiernos lo hacen a través de la alineación de sus políticas públicas (ver imagen 2). Los actores realizan sus actividades en redes combinando su acción con otros actores, pero contrario a lo dicta la teoría, la red dista de ser horizontal, los actores no asumen los mismos compromisos, y evidentemente no cuentan con los mismos recursos.

Imagen 2
Actores en la gobernanza del desarrollo sostenible

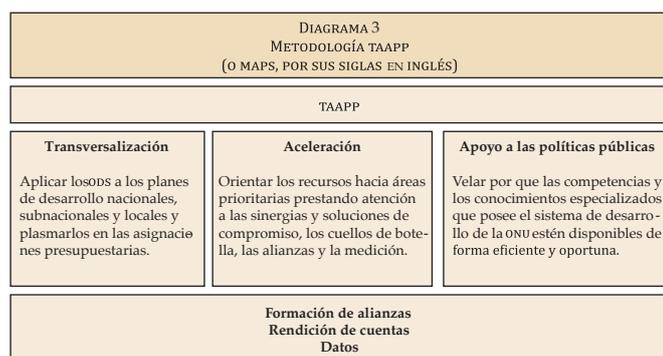


Fuente: Albareda, 2009: 277

En el caso particular de los Estados, siguiendo la metodología TAAPP, deben transversalizar los ODS a los planes nacionales, estatales y locales de desarrollo, así como a los presupuestos, además deben acelerar el proceso de implementación a

través de la asignación de recursos especiales o de la configuración de alianzas con otros actores, y, finalmente, deben apoyar el proceso a través del diseño e implementación de políticas públicas específicas, siempre bajo un enfoque de rendición

Imagen 3
Metodología TAAPP



Fuente: Gómez García, 2019: 27.

de cuentas y generación de datos (ver imagen 3). Sin embargo, las empresas y sociedad civil transversalizan los ODS de forma voluntaria, a través de mecanismos auto-diseñados, auto-gestionados y auto-evaluados, sin determinar obligaciones específicas, ni establecer sanciones sobre el no cumplimiento de los compromisos. Por lo tanto, aunque adquieren la función de proveer bienes y servicios públicos, no existe aún ningún tipo de rectoría para esta finalidad, todo depende del libre albedrío, lo que ha generado un impulso desigual de temas y compromisos, con una gran dificultad de monitoreo real derivado de existencia de diversas metodologías de rendición de cuentas, impidiendo una estandarización efectiva de resultados. Como consecuencia, actores no estatales, como las empresas principalmente, han adquirido un gran poder político para el posicionamiento de temas dentro de la agenda del desarrollo sostenible, poder que no corresponde con la asunción de responsabilidades sociales que dicho papel conlleva, por el contrario, nuevamente se entrega al Estado toda la responsabilidad del alcance de las metas del desarrollo sostenible, de este modo la gobernanza que se ha gestado en red dista de ser favorable a la coordinación efectiva de actores en favor de objetivos específicos, más se ha convertido

en herramienta de posicionamiento de unos objetivos sobre otros impulsando un contexto de una gobernanza en red, de diferentes niveles y de características particulares entre los diferentes temas de la agenda.

Conclusiones... ¿hacia dónde vamos?

Desde su aparición hasta la actualidad, hemos entendido al desarrollo como la panacea que resolvería el problema de la pobreza y la desigualdad. Ha sido, incluso, la fuente principal que guía la estructuración de la arquitectura del régimen de cooperación internacional hasta la fecha. Pero el contexto actual nos demuestra que no sólo no redujimos la pobreza, sino que la profundizamos y la complejizamos, tampoco erradicamos la desigualdad, sino que le adherimos nuevos rubros, donde la industrialización y la globalización de la economía no han cumplido sus promesas de construir sociedades en igualdad y bienestar. Derivado de lo anterior, el sistema de cooperación como lo conocemos ha entrado en crisis, al igual que el sistema multilateral en su conjunto.

Y lo anterior, sucede en un contexto, complejo donde en palabras del actual Secretario de Organización de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, existe un superávit de desafíos globales frente a un déficit de mecanismos multilaterales, junto a lo anterior, la calamidad climática continua acechando al mundo, la biodiversidad colapsa, mientras que la pobreza crece y el odio se expande, a la par que las tensiones geopolíticas escalan. Tal vez llegó el momento de movernos más allá del desarrollo, tal vez llegó el momento de reconceptualizar nuestra estrategia de atención a los desafíos presentes y aquellos que están por venir, en favor del bienestar de la humanidad.

Bibliografía

Albareda, Vivó L. (2009). La contribución de las autoridades privadas a la gobernanza global. Las élites empresariales en las iniciativas de Responsabilidad Social de la Empresa, Universitat Autònoma de Barcelona, España.

Boiser, S. (2001). "Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?", en Madoery, O. y Vázquez Barquero A. (coord.). Trans-

formaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens, El Rosario, Argentina.

Bustelo, Pablo (1998). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Síntesis, Madrid, España.

Cruz, L. (2018). Factores clave para el éxito de las alianzas público-privadas para el desarrollo en México: consideraciones de la experiencia española, Instituto Mora, Ciudad de México.

Canto Sáenz, Rodolfo (2012). "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política", Gestión y Política Pública volumen 21, número 2, II semestre, pp. 333-374.

Commission on Global Governance (1995). Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance. En <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>

Chomsky, N. (2007). Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia. Ediciones B., Barcelona, España.

Dos Santos, T. (2002). Teoría de la dependencia. Balance y perspectivas. Plaza y Janés, México.

Duffield M. (2011). Development, security and unending war. Governing the world of people. London Polity Press, Reino Unido.

Escobar, A. (2005). "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en Mato D. Mato, Daniel (coord.) (2005). Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de la globalización. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.

Griffin, K. (2001). "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", en Ibarra, P. y Unceta, K. (coord.). Ensayos sobre el desarrollo humano. Ed. Icaria, Barcelona. España, pp. 13-23.

Gómez García, B. (2014). "El Binomio seguridad-desarrollo: ¿de qué estamos hablando?", Revista Paradiplomacia, núm. 1, Buenos Aires, pp. 15-36.

_____ (2019), "Informe sobre el estatus de la dimensión social de la Agenda 2030 en los miembros de la CISS, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México.

Held, D. y Mc Grew A. (2002). Governing globalization. Power, authority, and global governance, Polity Press, Cambridge, Reino Unido.

Kaul, I. y Donald B. (2015). "Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas", en Ocampo, José Antonio (2015). Gobernanza global y desarrollo, CEPAL/Siglo XXI, México.

Kahler, M. (2009). Networked Politics. Agency, power, and governance. In Networked politics: agency, power, and governance, ed. Miles Kahler, 1-20. Ithaca: Cornell University Press.

Kooiman, J. (2003). Governing as governance, SAGE Publications, Londres.

Lechner, N. (1996). "Las transformaciones de la política", Revista Mexicana de Sociología Vol. 58, No. 1, enero-marzo, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, pp. 3-16.

Legler T. (2013). "Gobernanza global", en Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global, Eds. Thomas Legler, et. al., Oxford University Press.

López-Vallejo Olvera, M. (2016). "Gobernanza Global", en Schiavon Uriegas, J. (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México, CIDE/UNAM/COLSAN/UANL/UPAEP, Ciudad de México, México, pp.473-491.

Mato, D. (coord.) (2005). Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de la globalización. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Natera Peral, A. (2005). "Nuevas estructuras y redes de gober-



nanza", *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 67, número 4, México, pp. 755-791.

Ocampo, José Antonio (2015). *Gobernanza global y desarrollo*. CEPAL/Siglo XXI, México.

ONU, 2021. *Agenda 2030*. en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/1a-assembly-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Reinicke W. (1998). *Global Public Policy. Governing without government*. Brookings Institution Press, Washington D.C.

Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1996, pp. 652-667.

Rosenau, J. (1988). "Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of worlds politics", *International Political Science Review*, 1988, Vol. 9, No. 4, pp. 327-364.

_____, y Czempiel E. (1992), *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press, Reino Unido.

_____, (2002) "Governance in a new global order. En D. Held y A. Mc Grew *Governing globalization. Power, authority, and global governance*. Polity Press, Cambridge, Reino Unido, pp. 70-86.

Seers, D. (1970). "The Meaning of Development". *International Development Review*, 11(4), pp. 3-4.

Siegel, K. y Bastos, Lima M. (2020). "When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America", *World Development*, No. 135, Elsevier, pp. 1-13.

Scherer, A. y Guido P. (2011). "The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy", *Journal of Management Studies*, Blackwell Publishing Ltd., 48, junio.

Shepard F. y Segaar D. (2006). "New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism", *Global Governance*, abril-junio, Vol. 12, No. 2, pp. 205-22

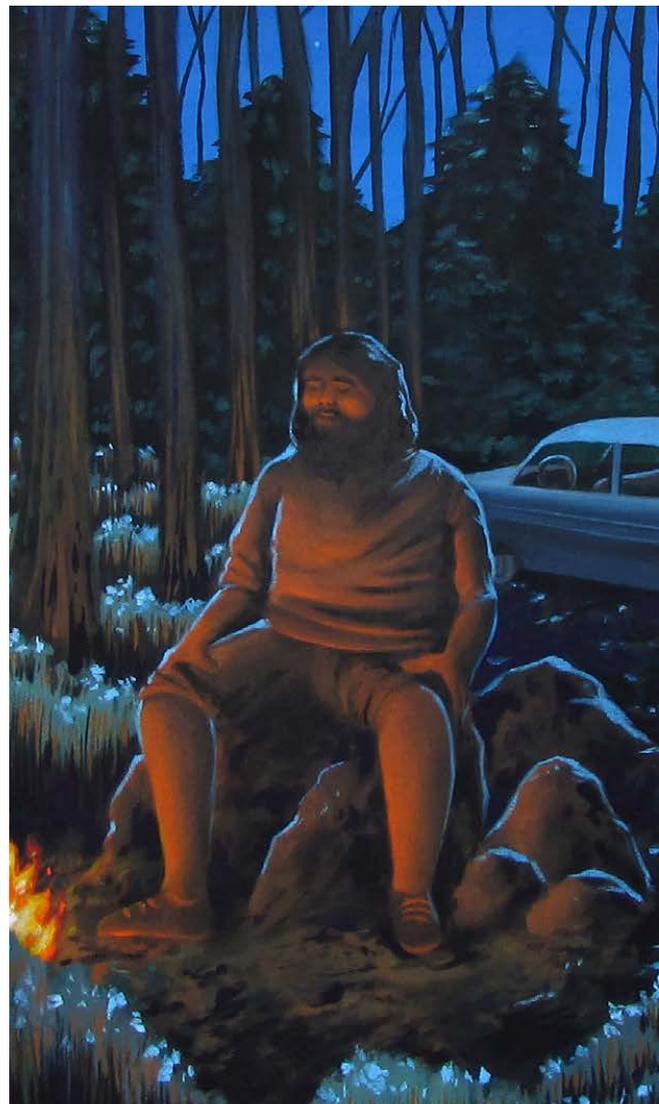
Slaughter A. (2005). *A new world order*, Princeton University Press.

Strange, S. (1996). *The retreat of the state. The difusión of power in the world economy*, Cambridge Univertisty Press, Reino Unido.

Ruggie, J. (1982). "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order", *Organización Internacional*, Vol. 36, No. 2, primavera, Universidad de Cambridge, pp. 379-415.

Young, Oran R. (1980). "International Regimes: Problems of Concept Formation", *World Politics*, Vol. 32, No. 3, abril, pp. 331-356.

Wallerstein, I. (2007). *Universalismo Europeo. El discurso del poder*, México, Siglo XXI.



BLANCA ELENA GÓMEZ GARCÍA

Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Gobernanza, paradiplomacia, políticas migratoria y de desarrollo en el triángulo del norte, covid-19

José María Ramos García, Carlos Barrachina Lisón y Jimmy Emmanuel Ramos Valencia



Gobernanza, paradiplomacia, políticas migratoria y de desarrollo en el triángulo del norte, covid-19

*José María Ramos García; Carlos Barrachina Lisón y
Jimmy Emmanuel Ramos Valencia*

Abstract

The objective of this article is to analyse the input of governance and of paradiplomacy to manage a multidimensional agenda (migration, security, COVID-19, employment, development) and a multi-actor agenda (governments, international organizations, civil society) in the Mexican south frontier with Central America and in particular with countries of the North Triangle.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as contribuições da governança e da paradiplomacia para a gestão de uma agenda multidimensional (migração, segurança, COVID 19, emprego e desenvolvimento) e uma agenda multi-ator (governos, organismos internacionais e sociedade civil) na fronteira sul mexicana com centroamerica e em particular os países do triângulo norte.



Gobernanza, paradiplomacia, políticas migratoria y de desarrollo en el triángulo del norte, covid-19

José María Ramos García; Carlos Barrachina Lisón y Jimmy Emmanuel Ramos Valencia

Resumen

El objetivo del artículo es analizar el aporte de la gobernanza y de la paradiplomacia para gestionar una agenda multidimensional (migración, seguridad, COVID-19, empleo, desarrollo) y una agenda multi-actor (gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil) en la frontera sur mexicana con Centroamérica y en particular con los países del Triángulo Norte.

Introducción

Analizar el aporte de la gobernanza y de la paradiplomacia para gestionar una agenda multidimensional (migración, seguridad, COVID-19, empleo, desarrollo) y una agenda multiactor (gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil) en la frontera sur mexicana con Centroamérica y en particular con los países del Triángulo Norte. El gran reto de la gestión y de la política migratoria del Estado mexicano es conciliar los principios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (Organización de las Naciones Unidas, 2018), con los efectos actuales de la pandemia y con la agenda de la cooperación internacional promovida por la Organización Mundial de Salud (OMS), la Organización Panamericana de Salud (OPS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la frontera sur mexicana y con Centroamérica.

El reto de la agenda de gobernanza multiactor es promover una agenda eficaz para el desarrollo y la seguridad, que está asociada con el Pacto Mundial

para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (Organización de las Naciones Unidas 2018). De igual forma, la política de seguridad humana está vinculada con la propuesta mexicana de un “Plan para el Desarrollo Integral de Centroamérica”, en el cual son propuestas alternativas para reducir la emigración hacia México. Esta iniciativa es considerada relevante en la coyuntura actual, considerando el aumento en los flujos migratorios como producto de uno de los efectos sociales de la pandemia y la necesidad de fortalecer una política integral en materia de salud, acorde a los protocolos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Gobernanza, paradiplomacia, fronteras, salud y migración

El marco de análisis del presente documento es: Gobernanza, paradiplomacia, seguridad, desarrollo, migración y salud. El papel de la gobernanza en el sector público (Aguilar, 2019) es fundamental, porque orienta los procesos de cambio institucional (reforma del Estado y sus procesos de toma de decisiones en la política migratoria) y una gobernanza humanitaria (Pincock et al., 2021), asociada con la diversidad de actores que participan en la gestión migratoria con acciones de cooperación humanitaria, inclusión y cohesión social.

La paradiplomacia hace referencia a las entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales (Duchacek, 1990). La eficacia del enfoque de

paradiplomacia se fortalece con su articulación con la gobernanza para resultados, entendida esta en términos de capacidades institucionales para generar valor público (Falcao y Marini, 2010). En tal contexto, los actores no estatales tienen un papel sobresaliente en la agenda internacional. Para el caso de México con respecto a su frontera sur con los países de Centroamérica, implica una diversidad de problemas en materia de migración, seguridad fronteriza, salud, derechos y empleo. La premisa que se plantea que la gobernanza entendida como capacidades institucionales para gestionar una agenda multinivel, multidimensional y multiactor, condiciona el papel de la paradiplomacia para promover procesos de una mejor cooperación y planificación de tal agenda diversa (Zerouai, 2016).



La importancia de gestionar una compleja agenda migratoria multinivel: nacional, fronterizo, transfronterizo y binacional y multidimensional (fronteras, cooperación transfronteriza, seguridad, derechos humanos, migración, bienestar, inclusión, vulnerabilidad) se refleja en la política migratoria en tres entornos complejos: las frontera sur y Centroamérica, las políticas de Estados Unidos y de México en ambas regiones fronterizas.

La perspectiva de gobernanza es complementada con el enfoque de gobernanza de la migración planteada por Alexander Betts (Betts, 2011: 1 – 3) y en particular su enfoque del contexto de la migración: “(...) la migración internacional es un proceso transnacional y ningún Estado-nación individual puede abordar todos los retos de la migración por sí solos.” (Betts, 2011: 3). El argumento de Betts (2011) es compartido con el enfoque

del Pacto Mundial de Migración (ONU) al afirmar que: “Ningún país puede encarar los retos de este fenómeno mundial y aprovechar sus oportunidades en solitario. Con este enfoque integral, se pretende facilitar la migración segura, ordenada y regular” (Organización de las Naciones Unidas, 2018). De ahí la relevancia de promover una eficaz gobernanza multinivel en los flujos migratorios en el sur de México. Desde esta perspectiva es fundamental promover un enfoque de corresponsabilidad migratoria, acorde a los efectos promovidos por las caravanas de migrantes desde octubre del 2018 y los efectos de la pandemia del COVID-19. Lo que implica integrar los tres enfoques planteados: la gobernanza institucional (Aguilar, 2011), la gobernanza de la migración de acuerdo con los parámetros propuestos por Betts (2011) y la gobernanza humanitaria (Pincock, et al., 2021) y su impacto en una eficaz gestión de la paradiplomacia, según una efectiva coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales locales, estatales y federales, con respecto a las iniciativas de seguridad y desarrollo hacia la frontera sur y con los países del Triángulo Norte.

Este marco multidimensional, es el principal reto para implementar una eficaz gobernanza para el desarrollo en Centroamérica y en la región del Triángulo Norte. De ahí la cuestión, de por qué no ha sido posible establecer políticas de desarrollo en los últimos 30 años que hayan sido capaces de contrarrestar y abatir las problemáticas de la región. Uno de los desafíos para los gobiernos de México, Estados Unidos y Centroamérica –el Triángulo Norte en particular- es si puede ser posible implementar una gobernanza y corresponsabilidad migratoria que detonen la reducción de la migración irregular centroamericana en el mediano y largo plazo a través de la implementación de un eficaz programa para el desarrollo, en un marco en que programas similares no se han implementado o no han sido viables de generar crecimiento y con ello la reducción de los flujos.

En materia de salud, la Organización Panamericana de la Salud (Organización Panamericana de la Salud, 2020) promueve la cooperación con respuestas de salud dentro de sus territorios y a través de las fronteras para contener la propagación de los casos de COVID-19 entre las poblaciones

migrantes y vulnerables (Salvatierra-Izabá, et al., 2020). El desafío es la viabilidad de implementar políticas orientadas al fortalecimiento de políticas reactivas, preventivas y estratégicas con base de los servicios de atención primaria en las zonas fronterizas y el intercambio de información en materia de COVID-19. De ahí, el reto de fortalecer la capacidad de gestión y la planificación institucional del Estado mexicano para atender los riesgos y amenazas en esos flujos migratorios procedentes de Centroamérica y plantear una agenda hacia una frontera segura en materia de salud, seguridad y el desarrollo de la región; acorde a las prioridades acordadas en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y las recomendaciones de salud tanto de la OMS como de la OPS.

En este contexto es fundamental promover una eficaz gobernanza con una paradiplomacia transfronteriza en lugar del cierre de las fronteras, como una opción para controlar la curva de contagio de la pandemia. De lo contrario, no será posible reactivar la economía de los países, lo que implica liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados, mediante políticas con una eficaz paradiplomacia bajo una coordinación interinstitucional en la cual sean integradas políticas de salud, económicas y sociales.

La nueva política migratoria mexicana y el desarrollo

En diciembre de 2018 administración federal entrante en México propuso como objetivo migratorio el pasar de la contención migratoria, a privilegiar el respeto a los derechos humanos y el desarrollo social de las personas. También, el gobierno mexicano enfatizó los logros y aportes de la emigración de mexicanos y de centroamericanos que cruzaban el país con destino hacia los Estados Unidos (Secretaría de Relaciones Exteriores, y Secretaría de Gobernación. 2019).

El reto gubernamental fue promover un equilibrio entre ambas políticas: control fronterizo y derecho de emigrar, lo que correspondía con las prioridades del Pacto Mundial para la Migración. De esta manera, la política migratoria de la nueva administración mexicana fue orientada para

garantizar un flujo migratorio seguro, ordenado y regular. Con la adhesión de México al Pacto Mundial de Migración en marzo del 2019, el Gobierno federal adquirió el compromiso de mantener una política migratoria basada en la defensa de los derechos de los migrantes y la promoción del desarrollo económico. Ambas políticas fueron promovidas en el contexto de la relación con el gobierno de Donald Trump, quien privilegió el control de fronteras y por lo cual el gobierno mexicano fortaleció una política de contención migratoria en especial en el año de 2019.

La noción de seguridad fronteriza promovida por el gobierno mexicano, fue asociada parcialmente según lo establecido en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada. En términos de lo planteado en el Objetivo 11: Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada (Organización de las Naciones Unidas 2018).

En resumen, el énfasis en la seguridad fronteriza de la política migratoria mexicana corresponde parcialmente con las prioridades del Pacto Mundial para la Migración promovido por la ONU para garantizar un flujo migratorio seguro (seguridad), ordenado (control y cumplimiento ley) y regular (según procesos y trámites migratorios). El desafío de esos principios es cómo integrarlos en su conjunto en una agenda de colaboración reactiva, preventiva y estratégica con el objetivo de contener la dispersión de la pandemia. Y con ello una eficaz paradiplomacia, según una efectiva coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales locales, estatales y federales, con respecto a las iniciativas de seguridad y desarrollo hacia la frontera sur mexicana y con los países del Triángulo Norte.

Gobernanza, pandemia y control migratorio en fronteras

El contexto económico y social por la pandemia de COVID -19 ha modificado las relaciones internacionales (Bringel, 2020), mediante un fortalecimiento de las políticas de control fronterizo de parte de los países que priorizan la seguridad nacional por encima del derecho humano a migrar (Loyer y Giblin, 2020). Por ello, no fueron promovidos mecanismos de paradiplomacia, en términos de

una eficaz cooperación transfronteriza en materia de salud, limitando con ello la coordinación y la planificación de los riesgos en materia de la pandemia. En consecuencia, disminuyeron los valores de solidaridad, cooperación y coordinación para promover fronteras seguras en materia de salud. Tal contexto fue propio de Centroamérica, en particular en la relación entre Costa Rica y Nicaragua, en la relación de Guatemala con Honduras y de cierta manera en las fronteras de México con Guatemala.

En el caso de la frontera de México con Centroamérica, es factible afirmar que la migración de centroamericanos hacia los Estados Unidos no va a detenerse por la pandemia del COVID-19, por el

unos principios de carácter reactivo, preventivo y estratégico en materia de COVID-19. Una eficaz gobernanza articulada con la paradiplomacia tendría la capacidad de gestionar esa agenda multidimensional bajo una política que regule dichas agendas con una óptica hacia la seguridad y el bienestar.

Con esos antecedentes, tanto la OPS como la CEPAL (2020) afirman que la crisis de la pandemia desde marzo del 2020 exacerbará la vulnerabilidad de los migrantes y los refugiados. Por ello es relevante respetar las normas internacionales de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados y el derecho a la salud primaria, en particular los principios de no



contrario, la tendencia es que seguirá aumentando por la crisis socioeconómica que se espera en la región provocada por la pandemia (Díaz Arias y Viales Hurtado, 2020). Con lo cual sería necesario promover los procesos de cooperación transfronteriza para promover un enfoque de fronteras seguras con protocolos sanitarios compartidos con una agenda de migración y seguridad multinivel.

Desde la perspectiva de la OPS (2020) es fundamental fortalecer la respuesta de salud dentro de sus territorios y a través de las fronteras para contener la propagación de los casos de COVID-19 entre las poblaciones migrantes y vulnerables. Considerando que la mayoría de las comunidades en la frontera sur carecen de una infraestructura de salud robusta, y la calidad del servicio y el acceso a menudo son bajos. Es necesario articular la gobernanza institucional con la gobernanza humanitaria, de tal forma que permita la integración de las agendas: social, migratoria, de derechos humanos y de salud integral de las poblaciones con base en

discriminación y no devolución y las prohibiciones de detención arbitraria y expulsión colectiva. Esta agenda diversa justifica la implementación de un enfoque eficaz de gobernanza con una paradiplomacia multinivel, multiactor y transversal para la cooperación internacional para el desarrollo. Lo que implica fortalecer los elementos básicos del modelo de gobernanza: visión, dirección, cooperación, coordinación, incentivos, evaluación, coordinación, planificación estratégica, evaluación y monitoreo.

La propagación de la pandemia en estas zonas es motivo de preocupación grave y acción inmediata para la OPS y por ello se han coordinado con autoridades de salud locales para incrementar la vigilancia epidemiológica (Salvatierra, et al, 2020). El reto es conciliar las agendas de migración, derechos humanos, inclusión laboral y atención primaria en materia de salud para grupos vulnerables. Este proceso es complejo, porque implica integrar agendas institucionales internacionales, que no

necesariamente se adaptan en función de las limitadas capacidades institucionales en la frontera sur mexicana. Una eficaz gobernanza articulada con la paradiplomacia debería tener la capacidad de gestionar esa agenda multidimensional bajo una política que regule dichas agendas.

Un desafío de la gobernanza institucional y humanitaria bajo la agenda del COVID-19 es promover un enfoque de gestión integral, bajo la premisa de que los cierres fronterizos son eficaces si se combinan con otras medidas para romper la transmisión del coronavirus. Fundamentalmente, si se reconoce la debilidad de los sistemas sanitarios nacionales (Pastor, 2020). Con lo cual, se puede reflejar la inutilidad de la estrategia del cierre formal de las fronteras, factores que en su conjunto están incidiendo en la emigración centroamericana. En la dimensión de salud, la política de cierre de las fronteras no ha logrado impedir el contagio de connacionales, aunque quizás si permitió retrasar el proceso de expansión del virus. El problema radica en la ausente o limitada política de control epidemiológico en las fronteras a causa de la porosidad y la gran cantidad de los flujos migratorios procedentes de la región del Triángulo Norte. (Salvatierra-Izabá, et al., 2020) Tal situación refleja la relevancia de promover una eficaz cooperación transfronteriza para promover fronteras seguras en materia de seguridad, salud e inclusión social. De esta manera se plantea la necesidad de articular la gobernanza humanitaria con la paradiplomacia, bajo la integración de las agendas de carácter social, migración, derechos humanos y salud.

La propuesta de Plan para Desarrollo Integral de Centroamérica y la pandemia

Este Plan pretende promover una política de desarrollo y de seguridad humana, como una alternativa paralela a la de control y regulación migratoria y podría considerarse como una alternativa para reducir los efectos de pandemia del COVID-19. Se concibe que el control de la pandemia como la reapertura económica en la región y en las fronteras requieren liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados, bajo políticas nacionales que integren las dimensiones de salud, económicas y sociales. El potencial es amplio, si se concibe como parte de la cooperación internacion-

al para el desarrollo prevista en el Pacto Mundial de Migración (Organización de las Naciones Unidas, 2018), en términos de mejorar la colaboración transfronteriza bajo una gobernanza multinivel y transversal.

El 10 de diciembre 2018 en la Conferencia para el “Pacto Mundial sobre la migración” en Marrakech, fue presentado el Plan de Desarrollo Integral, con el apoyo de los presidentes del norte de Centroamérica, México y la propia CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019). El Gobierno de México impulsa el Plan Integral de Desarrollo con la colaboración de la CEPAL. La iniciativa contempla distintos proyectos para impulsar el desarrollo económico de Guatemala, Honduras y El Salvador y, de este modo, atenuar las causas estructurales que detonan los flujos migratorios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019). México propuso al inicio de la nueva administración federal mexicana una agenda de movilidad humana y de fomento al desarrollo en Centroamérica. Desde esa perspectiva, México enfrenta el reto de definir una agenda de seguridad y desarrollo con Estados Unidos, en la cual se complementen ciertas prioridades comunes; al igual que integrar una agenda post COVID-19, basada en las orientaciones de la OPS y su modelo de atención primaria y el modelo de gobernanza humanitaria bajo una corresponsabilidad y una eficaz participación de diversos actores multinivel.

Las principales políticas para el desarrollo de Centroamérica propuestas en el Programa son las siguientes:

- (1) Desarrollo económico: fiscalidad e inversión; integración comercial, energética y logística.
- (2) Bienestar social: educación, salud y trabajo.
- (3) Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos.
- (4) Gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana (derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas) (Comisión

Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

La viabilidad de la implementación del Plan dependerá de los siguientes factores: Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países centroamericanos, capacidad de elaboración y ejecución de políticas transversales en materia de gestión migratoria, salud y en general, desarrollo. Al igual que promover una mayor institucionalidad en los países del Triángulo Norte, en términos de capacidades de gestión, gobernanza y de políticas para promover mayor desarrollo, transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción.

En materia de salud, la propuesta del Plan podría fortalecer una agenda en materia de salud según protocolos sanitarios establecidos por la OMS, considerando los efectos de pandemia en la región (aumento de enfermedades crónicas, efectos

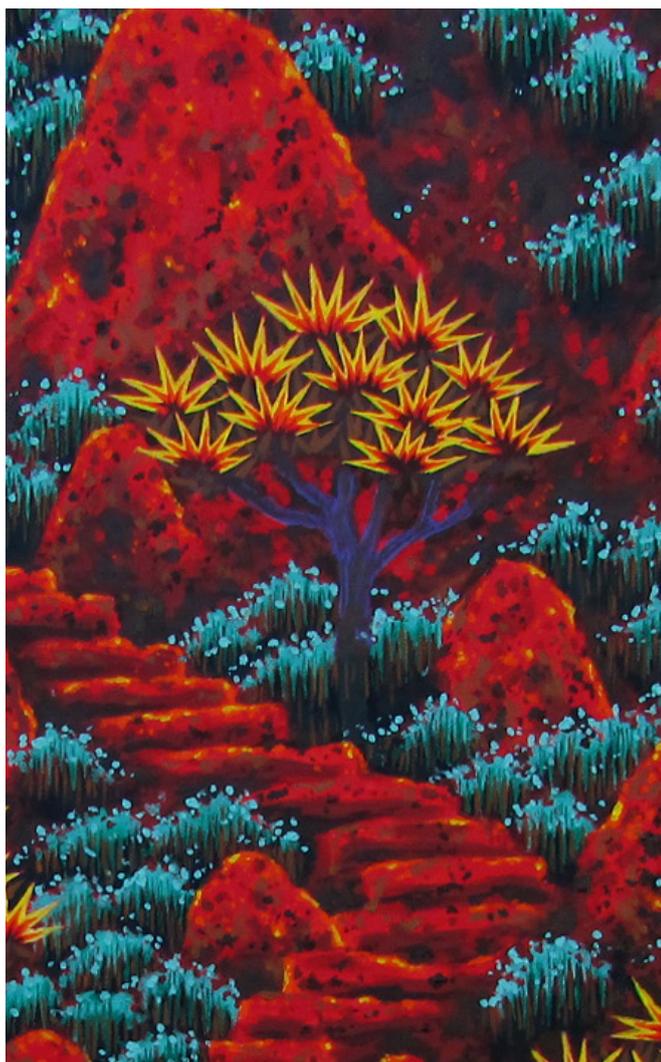
psico-sociales, fortalecer la vigilancia epidemiológica) en particular en grupos vulnerables como los adultos mayores de estratos populares y las poblaciones migrantes.

Plan Económico hacia Centroamérica: La propuesta de Estados Unidos

La administración del presidente Joe Biden prospecta asegurar que las naciones de Centroamérica, especialmente El Salvador, Guatemala y Honduras, es decir, los países del Triángulo Norte; sean fuertes, seguros y capaces de ofrecer oportunidades futuras para su propia gente (Biden, 2020). Actualmente, el Triángulo Norte enfrenta enormes desafíos debido a la violencia, las organizaciones criminales transnacionales, la pobreza y las instituciones públicas corruptas e ineficaces (International Crisis Group, 2018).

La estrategia integral del gobierno de Joe Biden para Centroamérica considera las siguientes estrategias: Desarrollar una estrategia regional integral de cuatro años y \$ 4 mil millones para abordar los impulsores de la migración desde Centroamérica; Movilizar la inversión privada en la región; Mejorar la seguridad y el estado de derecho; Abordar la corrupción endémica y priorizar la reducción de la pobreza y el desarrollo económico (Biden, 2020). ¿Es viable esta propuesta del gobierno de Estados Unidos? Dependerá de los siguientes factores: Fortalecer el estado de derecho en el Triángulo Norte; promover contralorías sociales para supervisar los recursos internacionales; capacidad para implementar políticas integrales para promover la competitividad y el bienestar y promover acuerdos migratorios laborales con Estados Unidos, según visas H2A.

La nueva política migratoria estadounidense está redefiniendo la agenda con México y Centroamérica. Este cambio se reflejó en la reunión del canciller mexicano Marcelo Ebrard a mediados de marzo del 2021 con Roberta Jacobson, entonces coordinadora de la frontera sur del gobierno de Estados Unidos, y con Juan González, director senior de Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional; y Ricardo Zúñiga, enviado especial del Departamento de Estado para el Triángulo del Norte. El cambio se puede ver en la diver-



sidad de temas abordados durante la reunión: gestión migratoria, inclusión y desarrollo laboral, protección legal de menores, mecanismos de control anticorrupción, derechos humanos, seguridad fronteriza, ley migratoria y atención al COVID-19.

En este escenario es importante promover un enfoque de gobernanza multidimensional y de paradiplomacia para gestionar de manera conjunta los diferentes actores y preocupaciones asociadas a la migración (COVID-empleo, seguridad, medio ambiente y desarrollo en general). La ausencia de una gobernanza efectiva de las diferentes dimensiones que implica el desarrollo en las comunidades marginadas ha provocado diversos problemas asociados a la migración centroamericana a México y Estados Unidos, como seguridad, COVID-19, medio ambiente, empleo y desarrollo; que debe gestionarse de forma integral. El déficit de gobernanza y de paradiplomacia implicará la dificultad de que los flujos migratorios no se reduzcan en el corto y mediano plazo hacia la frontera estadounidense.

Un indicador de este impacto en el flujo migratorio irregular en las fronteras mexicanas –sur y norte– se refleja en que según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, en inglés), este país ha detenido a más de 1.5 millones de migrantes irregulares en la frontera con México en lo que va del año fiscal 2021. En este año fiscal se han expulsado 937.628 inmigrantes bajo el Título 42, decretado por el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) para reducir la posibilidad de contagios del COVID-19. Cabe destacar que tal expulsión de migrantes no implica ningún protocolo sanitario transfronterizo. En el año fiscal previo (2020), las autoridades estadounidenses efectuaron 458.088 detenciones de migrantes en la frontera según información del CBP. Lo que refleja un aumento de cerca del 200% en el número de detenciones en el año fiscal 2021, quienes en su mayor parte cruzaron por la frontera sur con destino a la frontera estadounidense.

Las diferencias de las propuestas hacia Centroamérica del gobierno de Joe Biden con respecto al Plan para el Desarrollo Integral de Centroamérica propuesto por México y la CEPAL radica en que,

el gobierno estadounidense promueve una iniciativa orientada a fortalecer de manera más explícita la inversión para el crecimiento, generación de empleos y control de los flujos migratorios, con mecanismos para promover la institucionalidad, la transparencia, mecanismos anticorrupción –con un enfoque de seguridad nacional– y la rendición de cuentas, con base en un creciente rol activo de organismos de la sociedad civil. Mientras que la propuesta mexicana con apoyo de la CEPAL tiene un enfoque de mediano y largo plazo y los proyectos de inversión propuestos no han tenido financiamiento en los dos últimos años. De ahí la impor-



tancia de la inversión de Estados Unidos por cerca de 4 mil millones de dólares. Algo interesante también de la propuesta estadounidense es que no le concede relevancia central a la seguridad fronteriza y los temas de corrupción institucional. Ambas propuestas no le conceden relevancia al control de la pandemia con un enfoque transversal (ambiente, migración, empleos). Para lo cual son fundamentales estas aristas debido al impacto que están ejerciendo en los flujos migratorios. Por último, la propuesta mexicana requiere fundamentar una mayor viabilidad con los elementos de gestión, asociados con el modelo de gobernanza (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1 Comparativo de las propuestas destina-

das a los países centroamericanos por parte de México y la CEPAL; y el gobierno de los Estados Unidos.

Elaboración propia

INICIATIVA DE MEXICO Y CEPAL, 2018 .	INICIATIVA DE GOB EEUU, 2020.
Objetivos diversos priorizando el crecimiento	Objetivos diversos priorizando institucionalidad, el desarrollo y seguridad fronteriza para regular la emigración
Estrategias diversas con participación de varios actores Limitados consensos con actores	Estrategias diferenciadas para fortalecer Edos con mayor capacidad anticorrupción Papel central de empresarios y OSC
Dirección no es clara, con Edos con limitada institucionalidad	Dirección multinivel con papel central de Edos con propuesta de mayor institucionalidad
Coordinación general	Coordinación multinivel con propuesta de liderazgo gubernamental, OSC y empresarios
No son claros los incentivos para promover competitividad y seguridad	Incentivo de promoción de inversiones por 4 mil millones y participación del sector privado y OSC
Planificación estratégica en distintos plazos	Planificación de corto y mediano plazo
Evaluación limitada	Evaluación estratégica del potencial político para hacer viable la propuesta

Algunas perspectivas del papel de la paradiplomacia en la gestión multidimensional en las fronteras mexicanas

El aporte de la paradiplomacia es relevante si se articula con la gobernanza para fortalecer las capacidades institucionales y con ello promover la cooperación y planificación transfronteriza en contextos complejos y asimétricos, según la diversidad de problemas sociales, de derechos, legal, violencia, migración, pandemia y ambiente. El problema es en qué medida los municipios o estados fronterizos en el sur de México tienen interés

en plantear una agenda propia, según los problemas que se comparten –trata, violencia, inseguridad, trasiego de drogas- y/o de colaboración con el gobierno federal y con sus contrapartes del Triángulo Norte, cuando dichos problemas no necesariamente han sido prioritarios y que se han agudizado en la actual coyuntura de la problemática migratoria en la frontera sur mexicana. El incentivo local, estatal y regional de una agenda de gobernanza multinivel podría ser los recursos para promover una agenda para el desarrollo en la frontera sur, según la propuesta del gobierno estadounidense.

El enfoque internacionalista que generalmente propone la paradiplomacia es importante para promover la cooperación transfronteriza, pero puede ser insuficiente para disminuir y reducir los problemas fronterizos compartidos, en especial la gestión migratoria y su diversidad de problemas. Dicha agenda ha generado varios problemas afines (derechos humanos, discriminación, violencia, corrupción, normatividades), lo cual aumenta la complejidad de la agenda de seguridad fronteriza y del desarrollo local en la frontera sur mexicana y en la relación con los países del Triángulo Norte. La paradiplomacia puede fortalecer su aporte en términos de incidencia en la resolución y/o disminución de los problemas fronterizos, si se articula con la gobernanza para resultados y en particular con sus principales elementos de gestión (liderazgo, coordinación, dirección, planificación, evaluación). De esta manera se fortalece el aporte conceptual y de incidencia de la paradiplomacia para generar valor en los procesos de cooperación transfronteriza o internacional.

La vigencia y futuro de la paradiplomacia desde la perspectiva de incentivar procesos de cooperación transfronteriza, está sujeta a fortalecer su capacidad institucional para incidir y crear valor, en contextos complejos desde el punto de vista social, asimétricos y con una agenda multidimensional y con diferentes actores con intereses políticos, sociales y económicos contrapuestos.

Consideraciones finales

Se ha expuesto un análisis sistemático del aporte de la gobernanza y de la paradiplomacia para gestionar una agenda multidimensional

(migración, seguridad, COVID-19, empleo, desarrollo) y una agenda multiactor (gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil) creando valor público para las comunidades migrantes. También se analizaron las propuestas de políticas de desarrollo de las administraciones de México y de los Estados Unidos hacia Centroamérica (los países del Triángulo Norte). La premisa que se planteó es que la gobernanza entendida como capacidades institucionales para gestionar una agenda multinivel, multidimensional y multiactor, condiciona el papel de la paradiplomacia para promover procesos de una mejor cooperación y planificación de tal agenda diversa.

La agenda migratoria es multidimensional; es más compleja, participan diferentes actores con diversos intereses y en diferentes niveles que generalmente no se coordinan. El COVID-19 ha generado mayores efectos en materia de desempleo, que, aunado a los problemas de violencia, inseguridad y los fenómenos climáticos que caracterizan a los países del Triángulo Norte está generando una mayor migración irregular tanto de mexicanos como centroamericanos, en especial familias, menores no acompañados y adultos.

Son importantes las propuestas de programas de desarrollo de México y Estados Unidos a Centroamérica planteadas en los últimos años. Sin embargo, su mayor desafío es la viabilidad en el corto plazo, generando valor para las comunidades expulsoras y una mejor gestión en la política migratoria del gobierno de Estados Unidos. La viabilidad de los programas de desarrollo hacia Centroamérica depende de una eficaz gobernanza y una paradiplomacia efectiva e integral de los problemas de migración, seguridad, violencia, COVID-19 y empleo.

La vigencia y potencial de la paradiplomacia desde su enfoque de incentivar procesos de cooperación transfronteriza, está sujeta a fortalecer su capacidad institucional para incidir y crear valor público en términos de competitividad, bienestar y seguridad, en contextos complejos desde el punto de vista social, asimétricos y con una agenda multidimensional y con diferentes actores con intereses políticos, sociales y económicos.

Bibliografía.

- Aguilar, L. F. (2019), *La Gobernanza del Sector Público*. El Colegio de Jalisco.
- Betts, A. (2011), *Global Migration Governance*. Edited by Alexander Betts. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001>.
- Biden, J. (2020), "The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America." The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America. 2020. <<https://joebiden.com/centralamerica/>> (Consulta: 16 de enero de 2021).
- Bringel, B. (2020), "Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa". *Geopolítica(s)* 11(Especial) 2020: 173-187. DOI: <https://doi.org/10.5209/geop.69310>
- CEPAL. (2019). "Hacia Un Nuevo Estilo de Desarrollo: Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, Áreas de Oportunidad y Recomendaciones de La CEPAL." Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Díaz Arias, D.; Viales Hurtado, R. (2020). "Central America: Neoliberalism and COVID-19." *Geopolítica(S)* 11: 53-59. DOI:<https://doi.org/10.5209/GEOP.69017>.
- Duchacek, I. (1990). "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations". En Hans Michelmann y Panayotis Soldatos (Ed.), *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Falcao, H. y Marini, C. (2010). *Una Guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública*, Brasilia, Instituto Public
- ICG. (2018). "La Frontera Sur de México: Seguridad, Violencia y Migración En La Era Trump." *International Crisis Group*, <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/066-mexicos-southern-border-spanish.pdf>> [Consulta: 23 de marzo de 2021].
- Loyer, B.; Giblin, B. (2020). "What Geopolitical World after 2020?" *Geopolítica(S)* 11: 115-26. DOI:<https://doi.org/10.5209/GEOP.69250>.
- ONU. (2018). "Conferencia Intergubernamental Encargada de Aprobar El Pacto Mundial Para La Migración Segura, Ordenada y Regular." Asamblea General de Naciones Unidas. Vol. 2018. Marruecos. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>.
- ONU. (2020). "La Exclusión Es Cara y La Inclusión Rentable: Cómo Solventar Las Crisis de Refugiados y Migrantes Durante La Pandemia de Coronavirus." New York. Organización de las Naciones Unidas. <<https://news.un.org/es/story/2020/06/1475382>> [Consulta: 15 de junio de 2020]
- OPS. (2020). "La Cooperación Transfronteriza En Las Américas Es Clave Para Acabar Con El Coronavirus." New York. Organización Panamericana de la Salud. <<https://news.un.org/es/story/2020/06/1476082>> [Consulta: 18 de octubre de 2020]
- Pastor, J. (2020). "El (Im)Posible Retorno Del Estado Al Primer Plano ante una catástrofe global". *Geopolítica(S)* 11 (im): 165-72. DOI: <https://doi.org/10.5209/geop.69300>
- Pincock, K.; Betts, A.; Easton-Calabria, E. (2021). "The Rhetoric and Reality of Localisation: Refugee-Led Organisations in Humanitarian Governance." *The Journal of Development Studies*. 57 (5): 719-34. <https://doi.org/10.1080/00220785.2021.1911111>

doi.org/10.1080/00220388.2020.1802010.

Salvatierra-Izabá, B.; López Rivas, G., Ramírez López, C. (2020). "Desempleo, Migración y Seguridad Alimentaria En Tiempos de La COVID-19, Regiones Transfronterizas de Chiapas y Centroamérica. Chiapas, México." Relaciones Transfronterizas, Cooperación Internacional y Financiamiento. El Colegio de la Frontera Sur. Ocosingo: El Colegio de la Frontera Sur. <https://www.ecosur.mx/23236-2/>.

SRE y SEGOB. 2019. "La Política Migratoria de México Es Soberana y busca preservar Los derechos de los migrantes." México. Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación. <<https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes#:~:text=Comunicado%2520conjunto%2520SRE%2520DSEGOB&text=El%2520Gobierno%2520de%2520M%25C3%25A9xico%2520ha,causas%2520estructurales%25>> [Consulta: 23 de enero de 2020]

Zeraoui, Z. (2016). "Para entender la paradiplomacia". Desafíos, 28(1), 15-34.



JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por el Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid, España y miembro del Sistema Nacional de Investigadores

(SNI) Nivel II. Es profesor-investigador de El Colef, adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública.



CARLOS BARRACHINA LISÓN

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de planta de la Universidad Anáhuac-México y coordinador Académico de

Seguimiento y Titulación de Posgrado de la Facultad de Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con el Nivel 1 (2006-2021).



JIMMY EMMANUEL RAMOS VALENCIA

Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California. Fue integrante del Comité Técnico de la Revista Iuris Tantum de la Universidad

Anáhuac México y es miembro activo del comité de evaluación y edición de la revista SAGE-Open. Actualmente es profesor de asignatura en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California.

Las ciudades como actores del Derecho Internacional

Adriana Sletza Ortega Ramírez (BUAP)

TIP



Las ciudades como actores del Derecho Internacional

Adriana Sletza Ortega Ramírez (BUAP)
adriana.ortega@correo.buap.mx

Abstract

This book is indispensable for those who are interested in present debates about the evolutions that are taking place in the International Right (IR) field and its possible outcomes. It puts in perspective the cities' international activism, their paradiplomacy, and the challenges that are imposing on the traditional formalisms of the IR.

Resumo

Esta obra é indispensável para aqueles que interessam-se pelos atuais debates sobre as evoluções que estão ocorrendo no campo do Direito Internacional (DI) e as possibilidades futuras. Põe em perspectiva o ativismo internacional das cidades, a sua paradiplomacia e os desafios impostos pelos formalismos tradicionais do DI.



Las ciudades como actores del Derecho Internacional

Adriana Sletza Ortega Ramírez (BUAP)

Reseña de libro

AUST, H. P. & NIJMAN, J. E. (eds.). (2021). *Research Handbook of International Law and Cities*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited

Resumen

Esta obra es indispensable para quienes se interesan en los debates actuales sobre las evoluciones que está teniendo el campo del Derecho Internacional (DI) y sus futuros posibles. Pone en perspectiva el activismo internacional de las ciudades, su paradiplomacia y los retos que le están imponiendo a los formalismos tradicionales del DI.

Helmut Aust y Janne Nijman lideran desde 2017 a un grupo de juristas internacionalistas interesados en el papel de las ciudades en el seno de la International Law Association (ILA) alrededor de las siguientes preguntas de investigación:

1) ¿Qué significa legalmente la internacionalización de las ciudades?, ¿cuáles son las implicaciones legales del hecho de que las ciudades estén teniendo protagonismo en la escena internacional?, ¿cuál es el impacto de la internacionalización de las ciudades en el orden legal internacional? y ¿cómo está cambiando el orden legal internacional impactando a las ciudades en el mundo?

2) ¿Hasta qué grado el DI empieza a definir el status legal y al gobierno de las ciudades?

3) ¿Existen problemas específicos del papel de las ciudades ligados al papel de las ciudades como objetos del DI? ¿Es el desarrollo de obligaciones directas para las ciudades en el marco del DI un reto para la visión tradicional de que cada Estado decide por sí mismo como implementar el DI?

4) ¿Cómo las ciudades pueden ser aceptadas como sujetos del DI? Y si no, existe un proceso hacia el reconocimiento de dicho status? Y a través de cuáles estándares puede el derecho internacional medir la emergencia de una nueva categoría de sujetos?

5) ¿Cómo el rol emergente de las ciudades impacta en el proceso de creación de las normas en el derecho internacional? ¿Hasta qué grado las ciudades pueden contribuir a estos procesos? ¿Y cuáles son las preocupaciones de legitimidad que emergen por este desarrollo?

Todas estas son preguntas fundamentales en la frontera del conocimiento al interrelacionar los campos de la paradiplomacia y el DI. En el mundo contemporáneo no hay dudas de que las ciudades y las autoridades locales ejercen roles como actores internacionales, pero en el campo del DI emergen limitaciones y preocupaciones muy tradicionales y Estado-céntricas. Esto último se debe a que, como bien argumentaba Hedley Bull, un autor clásico de las Relaciones Internacionales, la base del orden internacional y del DI se localiza en cómo los Estados se han dado prioridad al reconocerse a sí mismos como la principal institución en el sistema inter-estatal y cómo son ellos mismos quienes hacen las reglas, les dan significado y las administran (Bull, 2002: 68, 69).

Este libro elaborado como un manual de investigación (research handbook) contiene cuatro secciones. La primera dedicada a situar históricamente a las ciudades en el DI que denomina “historias legales internacionales de las ciudades”, la segunda sección reflexiona el rol de las ciudades respecto a los conceptos fundamentales del DI, la tercera incluye distintas áreas y temáticas internacionales en las que las ciudades están transformando el DI y la última sección incluye perspectivas y reflexiones transversales sobre el tema.

Los capítulos incluidos en la primera sección son sumamente importantes porque sitúan el asunto en perspectiva histórica, pero no solamente retomando los ejemplos clásicos de las ciudades-Estado en el Mediterráneo que sentaron las bases de la práctica diplomática-consular y el DI. Esta sección inicia con un primer capítulo sobre las ciudades en la histórica Ruta de la Seda y la co-existencia de diversas tradiciones legales mientras el segundo capítulo analiza el sistema Hanse que conformaron ciudades en el norte de Alemania durante la Edad Media. Después, el resto de los capítulos de esta sección dan cuenta cómo se fue configurando históricamente la invisibilidad de las ciudades en



el derecho internacional clásico y que fue ocurriendo con autonomía. Pero los capítulos siguientes explican cómo en la actualidad se está reconfigurando el desarrollo internacional histórico de las ciudades. Consideran la post-colonialidad, la deconstrucción del orden westfaliano y el papel cada vez más relevante que tienen las redes de ciudades frente a los Estados.

La segunda parte del libro, aborda la discusión más técnica de los elementos centrales del D.I. que las ciudades están retando. El primer capítulo de esta sección corre a cargo de Yishai Blank, un especialista que ha debatido la subjetividad legal internacional y la personalidad de las ciudades en este campo. Esta es una discusión fundamental porque sólo los Estados y ciertos actores no-estatales muy delimitados tienen el status formal de sujetos del DI, con la exclusiva capacidad de crear normas internacionales y tener obligaciones específicas ante el DI. Los siguientes capítulos debaten el tema de las fuentes formales del DI, las responsabilidades en el marco del DI y la soberanía. Por ejemplo, los Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2011), en su artículo cuarto consideran como “hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado”. Por lo tanto, todo acto internacional de una ciudad o autoridad local constituye un hecho internacional del Estado en cuestión. Entonces este límite es fundamental, al debatir las posibilidades reales de las ciudades como “sujetos” del D.I.

Posteriormente, en esta sección del libro hay un capítulo con los casos legales que se están presentando en los mecanismos formales de solución de controversias internacionales. Esto es de particular importancia cuando una ciudad o gobierno local denuncia a su propio Estado en el marco de normas internacionales, e incluso ante cortes y tribunales internacionales. Y el último capítulo de esta sección está dedicado al papel de las organizaciones internacionales inter-gubernamentales impulsando a las ciudades y a las autoridades locales no sólo como actores internacionales sino como “objetos” del DI en sus políticas y programas internacionales incluso en muy diversas regiones del planeta.

El tipo de controversias y situaciones que se examinan en estos dos capítulos, reflejan cómo está aumentando la subjetividad/agencia de las

ciudades en el marco del DI, entonces se vuelve cada vez más relevante el debate entre su inclusión como “objetos” al ser consideradas explícitamente en instrumentos internacionales y las implicaciones para el DI de estas subjetividades. Esto conlleva la necesidad de reconocer y reglamentar a las ciudades y las autoridades locales como sujetos del DI que a diferencia de otros sujetos internacionales no-estatales, como las empresas transnacionales, las organizaciones no-gubernamentales y los individuos en el marco del DI, son entidades públicas con responsabilidades públicas establecidas en el marco de normas locales y nacionales. En ese sentido, si eventualmente son reconocidas formalmente las ciudades y las autoridades locales en el DI, entonces deben considerarse como sujetos internacionales sui géneris. Esto último implicaría también delimitar sus obligaciones internacionales y su rendición de cuentas respecto al cumplimiento de normas internacionales.

En la siguiente sección, se analizan los grandes temas o asuntos globales e internacionales en los que las ciudades están teniendo activismo, asumiendo compromisos y disputando en la práctica al DI, las normas, mecanismos y la gobernanza internacional en su conjunto, queriendo ir más allá incluso de lo que los Estados-nacionales y sus políticas exteriores formales suscriben. Las temáticas analizadas son: el cambio climático, el desarrollo sostenible, la gobernanza ambiental, el contrterrorismo, los derechos humanos, las migraciones y el refugio, la cooperación para el desarrollo, la salud pública, la economía internacional, la inversión extranjera directa, el comercio internacional y el deporte.

Finalmente, en la última sección los capítulos incluidos presentan reflexiones y análisis prospectivos desde distintos ámbitos: las Relaciones Internacionales, las políticas urbanas, la democracia, el constitucionalismo comparado, los sistemas legales nacionales, la administración pública, la naturaleza de la autoridad desde lo glocal, el derecho transnacional e incluso elementos para reformular la filosofía del Derecho Internacional desde la dimensión urbana. Un capítulo muy sugerente en esta sección es el que escribe Louis J. Kotzé sobre las ciudades, el Antropoceno y el Sistema Legal Terrestre (Earth System Law) que ofrece una

propuesta crítica para atender la profunda crisis socio-ecológica por la que atraviesa el planeta, el papel de las ciudades y los procesos urbanos, una gobernanza policéntrica para sistemas complejos y abre las perspectivas para desarrollar nuevos paradigmas legales para los retos mundiales contemporáneos que los Estados están fallando en resolver y que requieren soluciones más prontas y expeditas.

En resumen, esta es una obra esencial para especialistas y practicantes de la paradiplomacia porque abre el diálogo con los juristas internacionistas sobre el posicionamiento de la diplomacia de las ciudades desafiando y reconfigurando al Estado-centrismo del DI. Pero lo más importante es que además contribuye dimensionando a las autoridades locales como actores del DI y en específico sus interacciones con las prácticas, normas, instituciones y regímenes internacionales así como la gobernanza en conjunto.



Referencias:

- BULL, H. (2002). *The Anarchical Society. A study of order in world politics*. 4th Edition. New York: Columbia University Press.
- Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2011). International Law Commission, Supplement No. 10 (A/56/10), chapter.IV.E.1. Recuperado de https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf



ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

Profesora-investigadora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) en México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel 1 desde el año 2014.

Apuntes sobre el rol del Congreso Nacional en la celebración de convenios internacionales de las provincias y los perfiles de gestión externa

Mara Vanina Toufeksian

TIP

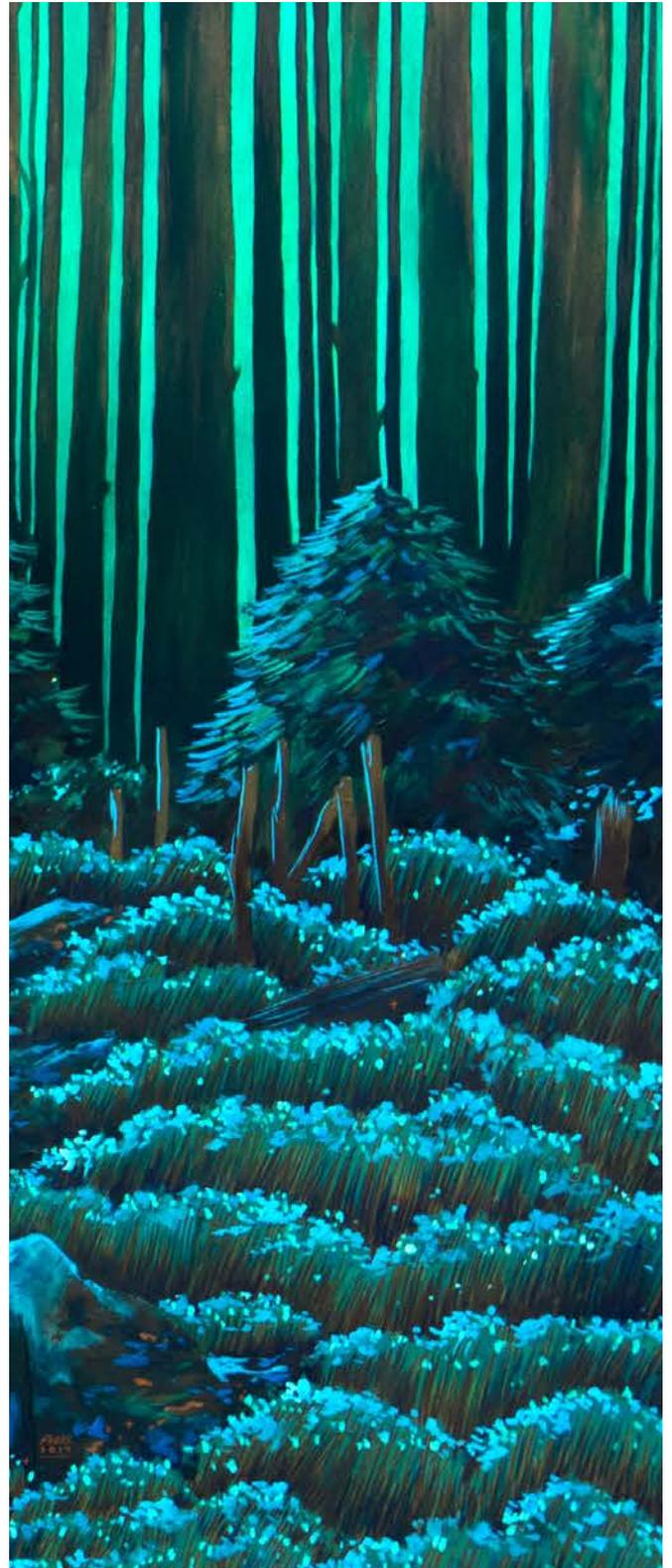


Apuntes sobre el rol del Congreso Nacional en la celebración de convenios internacionales de las provincias y los perfiles de gestión externa

Mara Vanina Toufeksian

Abstract

The article refers to the Argentinian provinces' practise in the context of the premise of 'Congress knowledge' after the celebration of the international conventions in the light of the Article 124 of the Argentinian National Constitution. Furthermore, it contributes to an approach to the question from the National Legislative Power. Secondly, an empirical contribution will be made related to the provinces and the Autonomous City of Buenos Aires' (CABA, in Spanish) international conventions, exposing the principal conclusions about the provinces and CABA's external management profiles.



Apuntes sobre el rol del Congreso Nacional en la celebración de convenios internacionales de las provincias y los perfiles de gestión externa

Mara Vanina Toufeksian

El presente artículo aspira a ser un aporte para el estudio del federalismo y el accionar de las provincias argentinas en la esfera internacional.

Me centraré en analizar dos temas que hemos abordado a lo largo de más de 15 años en el Comité de Provincias del CARI, dirigido desde su creación por el Embajador Eduardo Iglesias. Por un lado, el rol del Congreso Nacional en el marco de la atribución por parte de las provincias argentinas de celebrar acuerdos internacionales establecida en el artículo 124 de la Constitución Nacional. En este punto, me detendré a analizar cómo ha sido la práctica por un lado, de las provincias y, por el otro lado, dentro del Poder Legislativo, incluyendo las iniciativas parlamentarias en pos de la reglamentación de dicho artículo de la Carta Magna¹.

Una segunda parte tratará sobre los perfiles de gestión externa de las provincias y la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) a partir de las principales conclusiones obtenidas con el proyecto Recopilación, Sistematización, Fichaje y Publicación on line de los convenios internacionales celebrados por las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que diera como resultado la elaboración del Digesto de convenios internacionales celebrados por las provincias argentinas y CABA, a cargo de quien suscribe e incorporado como Anexo en su totalidad al prestigioso estudio del Régimen institucional de los tratados (Dalla Via/Vanossi, 2019).

Notas sobre el rol de Congreso Nacional en la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas.

A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se incorpora en su artículo 124 la atribución por parte de las provincias argentinas de celebrar acuerdos internacionales, y entre sus requisitos se establece el conocimiento por parte del Congreso Nacional, a saber:

“Art. 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exte-

¹ Nota aclaratoria: Para una exposición detallada sobre el debate jurídico en torno a las interpretaciones del artículo 124 de la CN, desde el trabajo en la Convención Constituyente, las interpretaciones doctrinarias y las implicancias de dicha premisa, se recomienda al lector remitirse Carbajales, J y Gasol Varela, C. (2008), “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino a la luz de sus propias constituciones”, en Iglesias, E. “Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y Obstáculos de un sistema federal”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: PNUD; pp. 47-81.

rior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

Hasta el presente, este requerimiento del conocimiento del Congreso Nacional de convenios internacionales celebrados por las provincias no presenta mayores precisiones, con lo cual no ha habido una práctica unificada por parte de las autoridades provinciales para tal fin. En este sentido, conforme datos obtenidos en la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación, las provincias que envían copias de convenios internacionales al Congreso Nacional lo pueden realizar –y de hecho así ha ocurrido– a ambas Cámaras o a alguna de ellas, dando lugar a un comportamiento dispar en muchas ocasiones. En el ámbito del Congreso Nacional, no hay competencia expresa en los Reglamentos de la H. Cámara de Diputados y de la del H. Senado sobre el tratamiento de convenios internacionales de las provincias y CABA. En consecuencia, los giros a las comisiones también presentan variedad de destinos, ya sea a las Comisiones de Relaciones Exteriores y/o de Asuntos

dan cuenta al inicio de cada sesión.

Tras un relevamiento, hasta la fecha en la Cámara de Diputados de la Nación ingresaron notificaciones de un total de 27 convenios celebrados por las provincias argentinas desde 1994, en tanto que, en el Senado, 32, haciendo un total de alrededor de 50 convenios notificados (en algunos casos, las provincias notifican a ambas Cámaras la firma del convenio, mientras que, en otros, solo envían copia a una de ellas).

Por su parte, en el Poder Legislativo Nacional varias han sido las iniciativas parlamentarias en pos del precisar el rol del Congreso de la Nación regulando en muchos casos el procedimiento de tratamiento en este ámbito, por ejemplo, a través de Resoluciones Conjuntas. En algunos proyectos se propone la creación de un Registro de convenios en la Cámara de Senadores. Otros proyectos hacen foco en la intervención de la Cancillería como depositario del conocimiento, creando allí una Unidad de Registro con capacidad de dictaminar (Toufeksian, 2011). En la actualidad, solo hay dos proyectos de Ley vigentes que proponen crear un Registro Nacional de convenios internacionales de las provincias (Exp. 0634-S-20², del Senador Romero y el Exp. 1354-S-20³, del Senador Marino).



Constitucionales, y en algunas ocasiones a las Comisiones afines según la materia de los convenios. Las Comisiones lo envían a “archivo”. Ingresan como “comunicaciones” a la/s Cámara/s, en términos parlamentarios, son publicados en los Boletines/Listados de Asuntos entrados, los que se

² Honorable Cámara de Senadores de la Nación.
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/634.20/S/PL>

³ Honorable Cámara de Senadores de la Nación.
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1354.20/S/PL>

El proyecto del Senador Romero lo propone en el ámbito de Senado, con requerimiento de aprobación por parte de ambas Cámaras a través de una Resolución Conjunta, en tanto que el del Senador Marino aspira a su creación en el ámbito del Ministerio del Interior. Este último proyecto establece que la comunicación de los convenios por parte de las provincias y CABA debe ser dentro de los 15 días siguientes a la suscripción de los mismos, aunque no otorga aquí la competencia de dictaminar sobre ellos. En cambio, el proyecto del Senador Romero propone que la comunicación al Senado debe ser dentro de los 15 días siguientes a la entrada en vigencia de los convenios.

Cabe agregar que, ante la ausencia de un registro nacional y federal de convenios internacionales de las provincias, el Comité de Provincias del CARI realizó un Digesto de convenios internacionales de las provincias argentinas y CABA, que consiste en un compendio de 477 convenios internacionales celebrados por las provincias y CABA.

La mencionada compilación no es exhaustiva, en la medida que persiste la posibilidad de la existencia de instrumentos aún no identificados, ya que los convenios fueron brindados por las propias jurisdicciones y en algunos casos, obtenidos por los miembros del Comité de Provincias a partir de búsquedas individuales, de Boletines Oficiales provinciales y de páginas web oficiales de los Poderes Ejecutivos y Legislativos.

Esta única compilación normativa de convenios internacionales de las provincias y CABA cobra valor, entonces, si se tiene en cuenta que a la fecha, los convenios de esta índole ingresados al Congreso Nacional para su conocimiento son 51.

Perfiles de gestión externa de las provincias argentinas y CABA

A partir del conjunto de convenios internacionales recopilados para la elaboración del Digesto de Convenios Internacionales de las provincias argentinas y CABA se pueden extraer algunas conclusiones sobre el comportamiento y perfil de gestión internacional de estos actores en materia de convenios internacionales.

De la totalidad de convenios recopilados, más de un 80 por ciento se celebraron con Estados extranjeros en tanto que casi un 12 por ciento con Organismos Internacionales, entre los principales se destacan Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Si tomamos en cuenta los continentes, la mayoría de las provincias argentinas se inclinaron por celebrar convenios con América del Sur y Central y Europa, y en segundo y tercer lugar con Asia/Medio oriente y América del Norte. Con más detalle vemos que del Continente de América del Sur y Central, las principales contrapartes han sido Brasil, Chile y Uruguay y Paraguay; de Europa, España, Italia y en menor medida, Francia y Alemania; y luego está muy presente China e Israel, como contrapartes de Asia y medio Oriente, y Estados Unidos liderando América del Norte.

Ahora bien, las contrapartes para nuestras unidades subnacionales han sido predominantemente los Poderes ejecutivos de unidades subnacionales extranjeros (50 por ciento aproximadamente) en tanto la otra mitad se reparte entre Universidades o institutos de enseñanza, Ministerios o dependencias internacionales e incluso Poderes Ejecutivos Nacionales extranjeros.

Si tomamos en cuenta el punto de vista de nuestras provincias y la CABA, vemos que el 66 por ciento de los convenios fueron celebrados por el Gobernador, es decir, la provincia con su máximo representante, en tanto que solo casi un 2 por ciento estuvieron acompañados por el Poder Ejecutivo Nacional. También se observa una considerable participación de otras dependencias del gobierno, como ser de ministerios y secretarías afines con las temáticas de los convenios.

En cuanto a las áreas temáticas de los convenios celebrados, éstas han sido mayoritariamente sobre capacitación de funcionarios y empleados públicos, intercambio de información en el área pública, fortalecimiento y desarrollo institucional; así como también relacionadas a la producción y desarrollo

económico, ciencia y tecnología y promoción del desarrollo científico de las partes. Es destacable, además, el número de convenios tendiente al fomento del desarrollo turístico y en materia educativa, en cuanto a intercambios estudiantiles y de profesores y sobre investigación académica. Asimismo, convenios sobre cultura, fomento del intercambio comercial, protección del medio ambiente y acciones frente a catástrofes son considerables, sin dejar de mencionar los hermanamientos, acuerdos de amistad y declaraciones de intención que expresan voluntad de vinculación sin especificar áreas o acciones concretas. Por último, cabe mencionar la existencia de un número significativo de acuerdos en materia de cooperación técnica y de infraestructura, así como también sobre políticas de sanidad, prevención y tratamiento de enfermedades.

Conclusiones

A modo de reflexionar sobre los temas planteados en este artículo, podemos concluir que entre los principales beneficios de conocer los convenios que firman las provincias con contrapartes extranjeras se basan en ser una contribución para una mayor transparencia de gestión a través de la publicidad de los actos de gobierno, así como también en convertirse en una herramienta de gestión pública para las administraciones provinciales en el diseño de políticas de mediano y largo plazo, teniendo en cuenta los perfiles de inserción en la arena internacional. El principal reto en este sentido radica en que los diferentes poderes nacionales y provinciales, según sus competencias constitucionalmente otorgadas, encuentren mecanismos institucionalizados para la existencia de un registro del universo completo y actualizado de las provincias con el exterior.

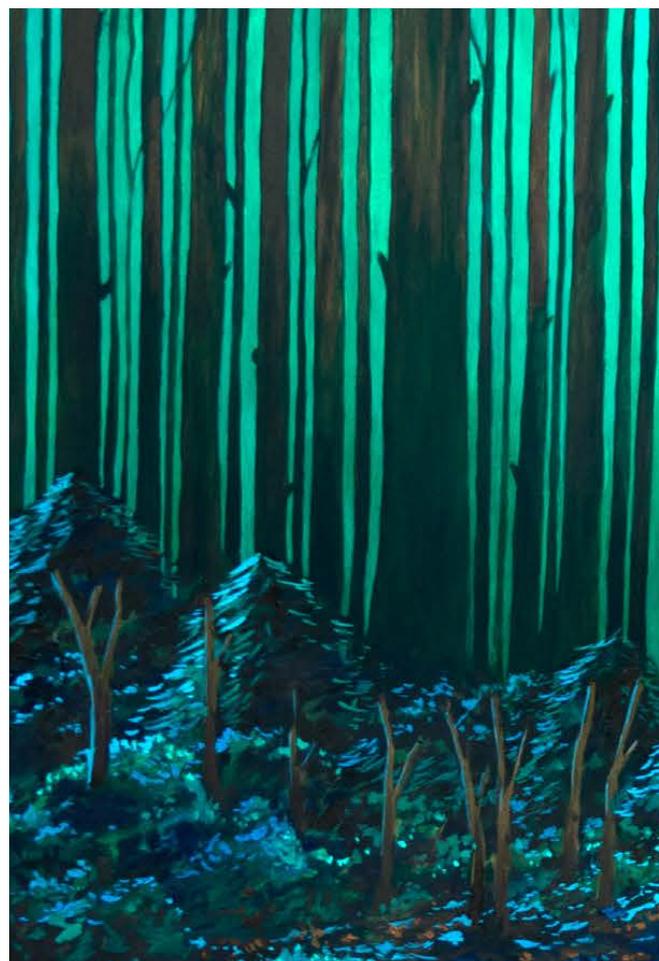
Referencias bibliográficas

Carbajales, J y Gasol Varela, C. (2008), "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino a la luz de sus propias constituciones", en Iglesias, E. "Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y Obstáculos de un sistema federal". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: PNUD; pp. 47-81.
CARI (2017). Digesto de convenios internacionales de las

provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales.

Toufeksian, M (2011), "El Congreso Nacional y la celebración de Convenios Internacionales por parte de las Provincias Argentinas y la Ciudad de Buenos Aires," Revista de Derecho Parlamentario, Edición Nro. 15, pp. 29-49.

Zubelzú, G. (2008), "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas" en Iglesias, E. "Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y Obstáculos de un sistema federal". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: PNUD; pp. 83-105.



MARA VANINA TOUFEKSIAN

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Integrante de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Coordinadora del Comité "Las provincias en el plano internacional" del Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales (CARI).

La cooperación competitiva como contexto de inserción en el medio internacional de las ciudades

Ray Freddy Lara Pacheco

TIP



La cooperación competitiva como contexto de inserción en el medio internacional de las ciudades

Ray Freddy Lara Pacheco

Palabras clave

Cooperación-Competitiva, Cooperación Competente, Coopetencia.

Introducción

Según los datos del informe Revision of World Urbanization Prospects 2019 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con una certeza del 95% el tamaño de la población mundial se estima se situará entre 8.500 y 8.600 millones en 2030, entre 9.400 y 10.100 millones en 2050 y entre 9.400 y 12.700 millones en 2100 -con la salvedad de los años pandémicos de 2020 y 2021 causados por el virus SARS CoV 2, que hoy en día ha generado más 5.295.491 muertes según el Centro de Investigación del Coronavirus de la Universidad Johns Hopkins-. Según ONU-Habitat (2020), el 55% de las personas en el mundo vive en ciudades.

En 2020 se contabilizaban 1934 metrópolis con más de 300.000 habitantes que representan aproximadamente el 60% de la población urbana del mundo, lo que equivale a un tercio de la población global. Donde 34 metrópolis han superado los 10 millones de habitantes (9% de la población urbana mundial); mientras que 51 tienen una población de 5 a 10 millones; 494 de 1 a 5 millones; y 1355 de 300.000 a 1 millón. Aunque no hay que pasar como desapercibido que el 62% de la población urbana del mundo vive actualmente en pequeñas y medianas ciudades con menos de

un millón de habitantes (2020: 3).

Debido a esta dinámica es fundamental que se gestione de forma apropiada el crecimiento urbano con la intención de mitigar los efectos de los asuntos globales como el cambio climático o las pandemias, así como los ocasionados por la ciudad dual como la segregación, la inseguridad o la informalidad además de los propios retos de la rápida expansión espacial (metropolización, suburbanización o incontrolada periurbanización). Frente al crecimiento de lo urbano, hay un debate entre aquellos que estudian las ciudades en cuanto si su éxito en este Siglo XXI depende de competir o cooperar (Lara, 2015). La respuesta es que las ciudades más exitosas hacen ambas cosas (Taylor, 2013).

El presente ensayo tiene como propósito central a manera de recuento teórico-conceptual situar la importancia de la “cooperación-competitiva” como un fenómeno histórico-contextual donde las ciudades y otros territorios del mundo se adentran para su prosperidad, su posicionamiento y su



internacionalización, esto con la intención de resolver las problemáticas de los asuntos globales, la ciudad dual y la expansión espacial. El documento está compuesto por tres apartados: (1) sobre el surgimiento del concepto de cooperación competitiva, (2) las repercusiones en el contexto de inserción en el medio internacional de las ciudades, (3) consideraciones finales a manera de contribuir a la discusión de dicho fenómeno.

Sobre la cooperación competitiva

Durante la década los ochenta y noventa en las Ciencias Sociales, así como en las Económico Administrativas se retomaron o crearon conceptos ensamblados para explicar fenómenos que en ese momento se estaban presentando de manera contradictoria, o al menos la percepción indicaba dicha dinámica, James Rosenau la considera como una época emergente en la que las tensiones centrales involucran tres polaridades superpuestas, entre globalización y localización, centralización y descentralización, integración y fragmentación, que están marcadas por la interacción inextricable e interminable entre polos opuestos, interacciones que a veces son cooperativas, más a menudo conflictivas, pero en todo momento continuas (2000: 16).

Así los términos como:

(*World City*) Ciudad + Mundo = *Ciudad Mundial* (Friedmann y Wolff, 1982).

(*Paradiplomacy*) Diplomacia + Paralela = *Paradiplomacia* (Duchacek, 1984).

(*Fragmegration*) Fragmentación + Integración = *Fragmegration* (Rosenau, 1990).

(*Global City*) Ciudad + Global = *Ciudad Global* (Sassen, 1991).

(*Glocalization*) Globalización + Localización = *Glocalización* (Robertson, 1992).

(*Co-opetition*) Cooperación + Competición = *Coopetencia* (Brandenburger y Nalebuff, 1996).

(*Regcal*) Regional + Local = Vínculos entre

fenómenos regionales y locales (Tai y Wong, 1998).

(*Chaord*) Caos + Orden = Coexistencia de orden y caos (Hock, 1999).

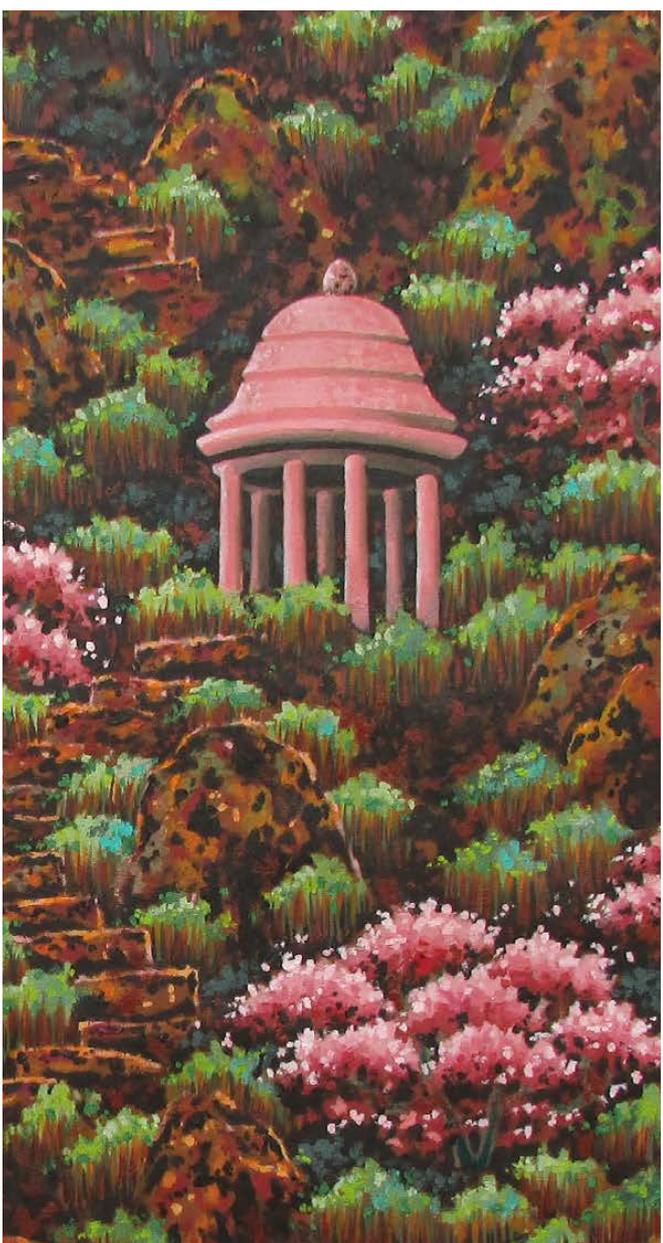
Lo que posteriormente con el posicionamiento de dichos fenómenos la realidad internacional ha sido más comprensible a nivel teórico-conceptual, pero a su vez en la práctica de la política internacional permite identificar áreas de oportunidad que en su momento no se tenían consideradas debido al estaticismo imperante en las relaciones internacionales.

Con respecto al neologismo de Coopetencia es el precursor de la idea que se desarrolla en el presente ensayo con la intención de mostrar la importancia de la cooperación-competitiva (CC) en la inserción en el medio internacional de las ciudades y/o otros territorios subnacionales. Dicha acepción tiene como origen el ámbito empresarial –como fue el caso de glocalización¹– desde la planificación estratégica y la teoría de juegos. El origen de dicho concepto proviene de lo siguiente:

Los negocios son cooperación cuando se trata de crear un pastel y competencia cuando se trata de dividirlo. En otras palabras, los negocios son Guerra y Paz [...]. Aquí hay una dualidad fundamental: mientras que la creación de valor es un proceso intrínsecamente cooperativo, la captura de valor es intrínsecamente competitiva. Para crear valor, las personas no pueden actuar de forma aislada. Deben reconocer su interdependencia. Para crear valor, una empresa debe alinearse con los clientes, proveedores, empleados y muchos otros. Esa es la forma de desarrollar nuevos mercados y expandir los existentes (Brandenburger y Nalebuff, 1996: 8 y 19).

Así, las relaciones de coopetencia se establecen mediante dos tipos de interacciones: hostilidad debido a intereses en conflicto y amistad debido a la búsqueda de interés común (Bengtsson y Kock 2000 citados por Pasquinelli, 2013: 3). Dicha visión

¹ Revisar: Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Sage.



permitió la creación de alianzas estratégicas a nivel empresarial para posicionarse en la nueva economía global, que algunos le llaman del conocimiento, a saber:

La CC se traduce a realizar actividades planificadas, de forma conjunta entre dos o más partes para conseguir un objetivo o beneficio que interese a todas las partes involucradas y con un horizonte a largo plazo. La CC es parte de la estrategia global de muchas organizaciones. En el sector turístico, donde muchas veces existe una sobre oferta de productos y servicios, existen muchas empresas que cooper-

an para lograr competitividad y ganar participación de mercado. Un claro ejemplo de esto lo realizan las aerolíneas, donde crean alianzas estratégicas y comerciales que les permiten ampliar rutas y frecuencias, ofrecer precios competitivos, diversificar su oferta y luchar por mercados y clientes ya ganados por otras similares (Reinoso, 2013: par. 2 y 3).

En estudios anteriores (Lara, 2015, 2019) se señaló que la economía global se organiza en las ciudades debido a varios factores. Esta economía global no tiene centros particulares, sino muchos centros y zonas de concentración (Steinberg, Garnelo y Zwanenburg, 2001: 4). Las ciudades no son homogéneas (en vocación, tamaño, población, etc.). Además, se especializan en aspectos muy diferentes, es por ello, que es importante identificar las actividades que harán de una ciudad internacional (Francis y Proulx, 1989: 121). Donde,

El papel de las ciudades en la era de la información es ser medios productores de innovación y de riqueza, pero es, aún más, ser medios capaces de integrar la tecnología, la sociedad y la calidad de vida en un sistema interactivo, en un sistema que produzca un círculo virtuoso de mejora, no sólo de la economía y de la tecnología, sino de la sociedad y de la cultura (Castells, 2001: 7).

Las trayectorias económicas de estas ciudades cada vez están más desconectadas de sus áreas de influencia, o incluso de sus economías nacionales. Aquí se está produciendo la formación, al menos incipiente, de sistemas urbanos transnacionales (Sassen, 2009: 52).

En la economía del conocimiento, abundan las pequeñas empresas y los ciudadanos con formación [...] las ciudades que tienen éxito atraen a los empresarios emprendedores, en parte, porque son parques temáticos urbanos (Glaeser, 2011: 22 y 26). En ese sentido, "las virtudes de las ciudades pre y postindustriales son: la competencia, la comunicación y el capital humano" (Glaeser, 2011: 68).

Con relación a los puntos anteriores, el modo de desencadenar un proceso de competitividad (de

competente) de las ciudades es la identificación de sus ventajas competitivas dinámicas y la potencialización de las estáticas², y con ello concretar los siguientes objetivos: (1) Participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios; (2) Incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos; (3) Promover el desarrollo sustentable; (4) Promover la cohesión social combatiendo la exclusión (Cabrero, 2009: 13). Finalmente, la noción de ventaja competitiva en el ámbito urbano hace referencia a aquellos atributos que desarrolla y forja la ciudad por sus propios medios para mejorar su posicionamiento económico y social dentro de su área de influencia o del sistema urbano en el que opera (Rojas, Cuadrado y Fernández, 2005: 68).

Una forma que puede desencadenar un proceso de desarrollo real de las ciudades es el desarrollo de ventajas competitivas para poder competir con otras ciudades con similares características. En este sentido, “la competencia entre gobiernos locales por atraer personas y empresas es saludable. La competencia hace que las ciudades ofrezcan mejores servicios y bajen los costes [...] es mucho

modelos de competitividad, desarrollo, financiamiento a través de la colaboración o la cooperación debido a ello, han concebido distintas estrategias que promueven dicha dinámica como la cooperación descentralizada, la atraktividad territorial y las ciudades modelo³.

Ciudades en la inserción en el medio internacional frente a la cooperación competitiva

La ciudad es uno de los actores más insertados en el medio internacional, al cual no se le ha dado el valor necesario en su actuar en la Gobernanza Global. Durante este siglo, la actuación de las ciudades frente a la ciudadanía, su posicionamiento ante su Estado contenedor⁴ y su reinserción en el Sistema Internacional aumentaron de forma exponencial, así al presentarse como actores internacionales y agentes globales han buscado formas para mejorar su imagen y posicionamiento a través de su Proyección exterior, Presencia internacional, Atraktividad territorial y Reconocimiento global (Lara, 2015; 2019; 2020). Para ello, la cooperación y la competitividad internacional se hacen indispensables.



mejor que las ciudades descubran sus propias ventajas competitivas” (Glaeser, 2011: 347). Por lo que es importante que las ciudades desarrollen

Pero ¿cuál es la situación de dicho fenómeno? Ambas actitudes -cooperar y competir- permiten mostrar a los demás lugares las identidades por las

² Ventajas dinámicas: (1) Recursos humanos calificados; (2) Costo de la fuerza de trabajo; (3) Capacidad de innovación tecnológica y empresarial; (4) Cooperación interempresarial; (5) Gobiernos locales promotores del desarrollo económico; (6) Entorno institucional propicio; (7) Pertenencia a redes de cooperación entre ciudades y gobiernos. Ventajas estáticas: (1) Localización geográfica; (2) Disponibilidad de infraestructura; (3) Estándares medioambientales aceptables; (4) Disponibilidad de mano de obra (Cabrero, et. al. 2003, 2005).

³ Revisar: Lara, R. (2019). La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. En M. Alvarez, M. Luna Pont, N. Oddone, (Comps.). América Latina Global. Estudios Regionales sobre Paradiplomacia (pp. 115-153). Universidad Nacional Tres de Febrero.

⁴ Revisar: Taylor, P. J. (1994). The state as container: territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography*, 18 (2), 151-162.

que ha transitado cada territorio; puesto que a lo largo del tiempo puede pasar de ser una ciudad industrial a una ciudad tecnológica, de una ciudad extractiva a una ciudad de servicios, de una ciudad olímpica a una ciudad cultural, etcétera. En el mercado global, éstas quieren convertirse en polos de desarrollo e innovación haciéndose cada vez más competitivas. Por ello, en los últimos años, las ciudades han tratado de dotarse de una identidad para ser reconocidas mundialmente (Zapata, 2007: 81).

Por lo tanto, las ciudades del siglo XXI persiguen cada vez más una imagen consolidada: ciudad del arte, ciudad bella, ciudad ordenada, ciudad eficiente, ciudad sustentable, ciudad mágica, ciudad rica, ciudad vibrante, ciudad incluyente, etcétera. Así, el desarrollo de una estrategia de promoción de imagen suele ser un elemento importante de la política exterior subnacional (Salomón, 2007: 12) municipal y local. Cuando estas cualidades se arraigan en el imaginario colectivo, son incluso capaces de determinar el destino de la ciudad (Lara, Meléndez, Zapata, 2015: 20). Por lo tanto, se han vuelto resilientes ante los cambios internos y externos al territorio, teniendo en cuenta que, a su vez, ser resiliente -como la identidad- es un proceso y un producto (sin terminar), por lo que opera a través de un conjunto de diseño de políticas (Vale, 2014: 200).

La situación de Cooperación que viven las ciudades en sus primeros estadios de inserción en el medio internacional se da de manera explícita. Las formas de Proyección Exterior y Presencia Internacional también se podrían entender como formas cooperativas de reinserción⁵. No está de más recordar que son conocidas: (1) las Actividades Paradiplomáticas como solidaridad interlocal o cooperación intermunicipal, la misma palabra hermanamiento indica una relación filial; (2) Asociaciones y Alianzas de ciudades ambas palabras indican una relación formal, pacto o unión aunque y también es conocida como cooperación transnacional; (3) Cooperación (Descentralizada, Ciudad-Ciudad, Triangular, Norte-Sur, Sur-Sur,

Técnica, entre otras); así como las (4) Redes Formales de ciudades son observadas como cooperación intermunicipal en red (Lara, 2015: 225).

Pero las ciudades no pueden basar todo en la cooperación, necesitan Competir para sobresalir. Esta dinámica influye de manera determinante en el desempeño de estos lugares a nivel interno y externo (Lara, 2015: 226). Por lo tanto, y siguiendo las ideas de Edward Glaeser, “es mucho mejor que las ciudades descubran sus propias ventajas competitivas [...] la competencia entre gobiernos locales por atraer personas y a empresas es saludable. La competencia hace que las ciudades ofrezcan mejores servicios y bajen los costes” (2011: 347). Sin embargo,

Para ser polos de desarrollo y atraer inversiones para el territorio, los gobiernos locales en este modelo compiten y cooperan entre sí, actuando de forma flexible, a través de redes de ciudades. Pasan de un enfoque funcional a un enfoque territorial en el ámbito internacional y a un desarrollo endógeno, que muchas veces es dado por medio de grandes inversiones extranjeras de multinacionales en sus territorios y atracción de eventos que tengan grande impacto en la prensa internacional (V. Marx, 2006: 5).

A esta dinámica es la que se debe de entender como “cooperación competitiva” (Pluijm y Melissen, 2007), también conocida como “cooperación competente” (Miralles, 2014) o “cooperencia” (Pasquinelli, 2013). Aunque efectivamente las ciudades compiten en el mercado global, no hay que olvidar que la agenda política de los gobiernos locales contiene más margen para la cooperación y la complementariedad que para la competencia (Zapata, 2007: 84). Y sobre este fenómeno existen varias ideas sobre esta polaridad superpuesta:

En un entorno global, las ciudades independientemente si están en un territorio lejano o cercano, no pueden escapar de las acciones –y consecuencias– de otras ciudades [...] Así, cuando una ciudad hace algo para mejorar su posición económica, otras ciudades podrían ser afectadas negativamente, o al menos estar sometidas a una evaluación de su actual

⁵ Revisar Lara R. F. (2020). How Are Cities Inserting Themselves in the International System? In S. Amiri & E. Sevin (eds). City Diplomacy (pp. 189-214). Palgrave Macmillan.

estructura económica [...] Por lo tanto, la competencia es un aspecto importante en las relaciones entre ciudades. Sin embargo, no es lo único ya que cada una de éstas tiene mucho que aprender de la experiencia de otras y hasta realizar proyectos en común para su beneficio mutuo. En otras palabras, la cooperación es otro aspecto importante de su relación (Kresl y Fry, 2005: 136).

Hay un debate entre aquellos que estudian las ciudades en cuanto si el éxito depende de competir o cooperar. La respuesta es que las ciudades más exitosas hacen ambas cosas [...] Las ciudades son cooperativas por naturaleza ya que se conectan a través de redes de ciudades donde el éxito depende de su reciprocidad. La competencia entre ciudades es un hecho casual que depende de circunstancias específicas. La competencia se relaciona a menudo con las fronteras nacionales que definen un mercado donde existe una demanda limitada de servicios empresariales clave (Taylor, 2013: par. 1 y 6).

Una relación frágil pero decisiva entre proximidad y cooperación (nos juntamos con el vecino para poner en marcha servicios con poco valor añadido), así como entre oportunidad y competencia (nos enfrentamos con territorios a menudo distantes, por la visibilidad de iniciativas con capacidad de excelencia y proyección), sobre la que vale la pena reflexionar en clave de futuro, avanzando hacia otras lógicas que, en un entorno cada vez más globalizado, permitan apostar por la cooperación competente (Miralles, 2014: 56 y 57).

Generalmente, cuando dos o más ciudades optan por compartir recursos con el fin de aprovechar las oportunidades de desarrollo de manera conjunta, el fundamento de la cooperación se suma al de la competencia. En términos de desarrollo local, esto significa tener en cuenta aquellas políticas que buscan economías de escala y/o alcance y tratan de reforzar el aprendizaje de políticas a través de las fronteras urbanas (Pasquinelli, 2013: 4).

Existe un factor de complejidad que tiene que

ver con el nuevo balance entre cooperación y competencia y la aparición de una nueva lógica, característica de la cooperación descentralizada que se podría calificar como 'cooperación competente'. Frente al esquema tradicional de 'competir con los cercanos' y 'cooperar con los distantes' (en especial si se trataba de propiciar su desarrollo), hoy en día cabe plantear nuevas posibilidades que tienen que ver con esa múltiple tarea de competir y cooperar con los vecinos y los lejanos para atraer y compartir capitales de nueva especie (Miralles, 2014) como flujos de turistas, talento y capital humano, así como residentes de carácter temporal y permanente.



La diplomacia de ciudades frente a los actores estatales se encuentra en algún lugar intermedio entre las dos visiones (cooperación y competencia). La cooperación competitiva puede ser la mejor expresión para describir la relación. De hecho, puede haber casos en los que los actores de la ciudad y el estado trabajen para obtener políticas que se excluyen mutuamente, y casos en los que estos mismos actores trabajen para obtener resultados idénticos o complementarios (Pluijm y Melissen, 2007: 13).

Como se observa este es el contexto, y que no es nuevo, donde las ciudades –y otros territorios– realizan sus estrategias de diplomacia por parte del gobierno local, así como de internacionalización territorial donde interactúan otros actores (iniciativa privada, universidades, sociedad civil organizada) todas ellas identificadas como inserción en el medio internacional (proyección exterior, presencia internacional, atraktividad territorial y reconocimiento global) que va más allá del estado contenedor donde se localizan.

Consideraciones finales

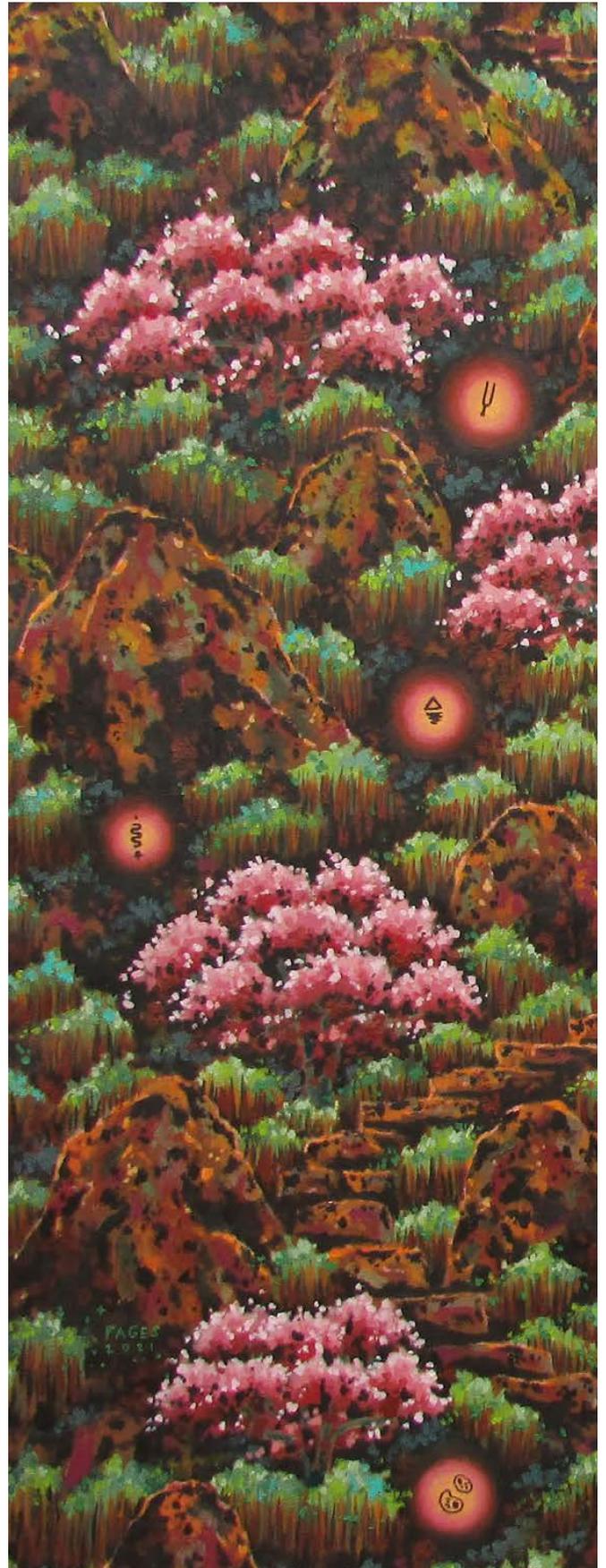
Este fenómeno permea las nuevas relaciones transnacionales de carácter “paradiplomático” que trascienden el actuar del gobierno local para convivir con sus actores territorializados y o grupos de interés (stakeholders) lo que permite situarnos en un nivel más avanzado de inserción y gobernanza más allá de la acción exterior local del siglo XX.

Los territorios subnacionales (regiones, ciudades, municipios, localidades) están en una constante dinámica de cooperación competitiva con la intención de posicionarse a nivel local y sobresalir a nivel internacional, ejemplos de ello:

- La proliferación de Marcas Ciudad Metropolitanas (Guadalajara, Guadalajara compuesta por nueve municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, México) o Marcas Extraterritoriales (Turismo Trifinio en la Reserva de Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad entre El Salvador, Honduras y Guatemala).

- Fenómenos de Cooperación Transfronteriza más allá del estado contenedor de carácter binacional (Cascadia, región transfronteriza del Pacífico de América del Norte incluidas jurisdicciones de Canadá y Estados Unidos), o trinacional como lo fue la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras que llegó a convocar 57 municipios fronterizos de Bolivia, Chile y Perú). Hasta la creación de ciudades gemelas (por ejemplo, las agrupaciones europeas de cooperación territorial, mejor conocida como euro ciudades, por ejemplo, la Guadiana o Chaves-Verín entre Portugal y España).

- Trabajo en Red sobre Atraktividad Territo-



rial, como la red Délice dedicada a ciudades globales que se reúnen para adquirir experiencia en temas alimenticios y gastronómicos como una herramienta para el desarrollo territorial).

- Los Colectivos Híbridos⁶ donde interactúan distintos actores internacionales como ciudades, fundaciones, empresas transnacionales y organismos no gubernamentales como el Grupo de Liderazgo Climático (C40) o 100 Ciudades Resilientes (100RC).

- Las Intermunicipalidades en proyectos específicos.

- O la misma Diplomacia Metropolitana tan en boga en estos días (como la que realiza el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo - IMEPLAN en el Área Metropolitana de Guadalajara o el Área Metropolitana de Barcelona - AMB) con la intención de presentar un nuevo tipo de gobernanza⁷.

En los próximos años se observará la magnitud de dicha dinámica en localidades, en pueblos originarios, municipios rurales, ciudades pequeñas e intermedias, metrópolis, territorios fronterizos y otros espacios subnacionales. Lo que abonara a una verdadera gobernanza de tipo local, urbana, metropolitana y global en la solución de las ya mencionadas problemáticas de los asuntos globales, la ciudad dual y la expansión urbano-espacial, el punto sería que tan dispuesto está el Estado-nación a través del Gobierno Central en promover esta cooperación-competitiva.

Referencias:

Brandenburger, A. & Nalebuff, B. (1996). *Co-Opetition: A Revolution Mindset that Combines Competition and Cooperation*. Currency and Doubleday.

⁶ Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy, The Urban Link*. Routledge.

⁷ Observatorio METROPOLIS y Alianza AL-LAS. (2019). *La internacionalización de los espacios metropolitanos*. Issue Paper 09. Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis.

Cabrero, E. (coord.) (2009) *Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana*. CIDE/Secretaría de Economía.

Cabrero, E., Orihuela, I., y Ziccardi, A. (2003). *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos clave y construcción de un índice*. Documento de trabajo 139, División de Administración Pública, CIDE.

Cabrero, E., Orihuela, I., y Ziccardi, A. (2005). *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos clave y construcción de un índice*. En C. Arce, Cabrero, E. & A. Ziccardi (coords.), *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?* (pp. 105-144). Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Castells, M. (2001). *La ciudad de la nueva economía*. *Papeles de Población*, 7, (27), 207-221, [en línea] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202708>

Centro de Investigación del Coronavirus de la Universidad Johns Hopkins. *COVID-19 Dashboard*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Duchacek, I. D. (1984). *The International Dimension of Subnational Self-Government*. *Publius*, 14(4), 5-31. <https://doi.org/10.2307/3330188>

Francis, A. & Proulx, P. P. (1989). *A Comparison of Selected Indicators of International and Economic Activities in Montreal and New York*. In E.H., Fry, L.H., Radebaugh, & P. Soldatos (eds.). *The new international cities era: The global activities of North American municipal governments* (pp. 119-160). Brigham Young University.

Friedmann, J. & Wolff, G. (1982). *World city formation: an agenda for research and action*. *International Journal of Urban and Regional Research*, (6) 309-344. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x>

Glaeser, E. (2011). *El Triunfo de las Ciudades*. Taurus.

Hock, D. W. (1999). *Bird of the Chaordic Age*. Berrett-Koehler Publishers.

Kresl, P. K. & Fry, E. H. (2005). *The Urban Response to Internationalization*. Edward Elgar Publishing.

Lara, R. F. (2015). *La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. Los casos de Ciudad de México, Singapur y Bilbao*. [Tesis doctoral no publicada]. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Lara, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las Relaciones Internacionales*. CUCEA-UDEG.

Lara R. F. (2020). *How Are Cities Inserting Themselves in the International System?* In S. Amiri & E. Sevin (eds). *City Diplomacy* (pp. 189-214). Palgrave Macmillan.

Lara, R. F., Meléndez, J. y Zapata, E. (2015). *5to Cuaderno AL-Las: Acción internacional para una ciudad atractiva. Proyecto AL-LAs*. [en línea] <https://proyectoallas.net/2015/01/14/cuaderno-5-accion-internacional-para-una-ciudad-atractiva/>

Marx, V. (2006). *Las ciudades en la globalización*. *Arquiteturarevista*, Núm. 2 [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193616282004>

Miralles, E. (2014). 2.3. Tema. Centros Culturales + Arquitectura / Espacio / Ciudad | 2.3.1. CULTURA / EDIFICAT. En Ayuntamiento de Camargo (Cantabria), *El futuro de los centros culturales en la Europa creativa reflexiones desde Camargo (una experiencia BookSprint)* (pp. 50-58). Ayuntamiento de Camargo. [en línea] <https://cercles.diba.cat/documentsdigitals/pdf/E150136.pdf>

Pasquinelli, C. (2013). *Competition, cooperation, and co-opetition: unfolding the process of inter-territorial branding*. *Urban Research & Practice*, 6(1), 1-13.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2020). *Estado Global de las Metrópolis 2020 – Folleto de Datos Poblacionales*. (HS Number: HS/031/20S). ONU-Habitat https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folle-

[to_de_datos_poblacionales_2020.pdf](#)

Reinoso, A. (2013, 20 junio). *Cooperación competitiva: una estrategia empresarial*. Entrada de blog, EOI Escuela de Organización Industrial. <https://www.eoi.es/blogs/em-batur/2013/06/20/cooperacion-competitiva-una-estrategia-empresarial/>

Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Sage.

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R. y Fernández, J. M. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá de Henares.

Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press.

Rosenau, J. N. (2000). *The governance of fragmentation: neither a world republic nor a global interstate system*. *Studia Diplomatica*, 53(5), 15–39. <http://www.jstor.org/stable/44838185>

Salomón, M. (2007, mayo). *La Acción Exterior de los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores*. Ponencia en el Primer Encuentro Nacional da ABRI Política Externa, Belo Horizonte.

Sassen, S. (1991). *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton University Press.

Sassen, S. (2009) *La Ciudad Global: Una introducción al concepto y su historia*. En BBVA. *Las múltiples caras de la globalización* (pp. 50-62). BBVA [en línea] <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2010/02/BBVA-OpenMind-La-ciudad-global-introduccion-a-un-concepto-Saskia-Sassen.pdf.pdf>

Steinberg, F., Garnelo, M. L. y Zwanenburg, M. (Comps.) (2001). *Avances en la Agenda Urbana: Santa Cruz de la Sierra*. Documento de Trabajo. Proyecto SINPA.

Tai, S.H., & Wong, Y.H. (1998). *Advertising Decision Making in Asia: Glocal versus Regal Approach*. *Journal of Managerial Issues*, 10(3),

318-339.

Taylor, P. J. (2013, March 6). Do global city rankings matter? Professor Peter Taylor looks at the facts. Property Observer.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights (ST/E-SA/SER.A/423). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WPP2019_Highlights.pdf

Vale, L. J. (2014). The politics of resilient cities: whose resilience and whose city? Building Research and Information, 42(2), 191-201.

van der Pluijm, R. & Melissen, J. (2007). City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics. Institute Clingendael, [en línea] <http://www.clingendael.nl/publication/city-diplomacy-expanding-role-cities-international-politics>

Zapata, E. (2007). Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1. Diputación de Barcelona, [en línea] <http://observ-ocd.org/es/manual-practico-para-internacionalizar-la-ciudad>



RAY FREDDY LARA PACHECO

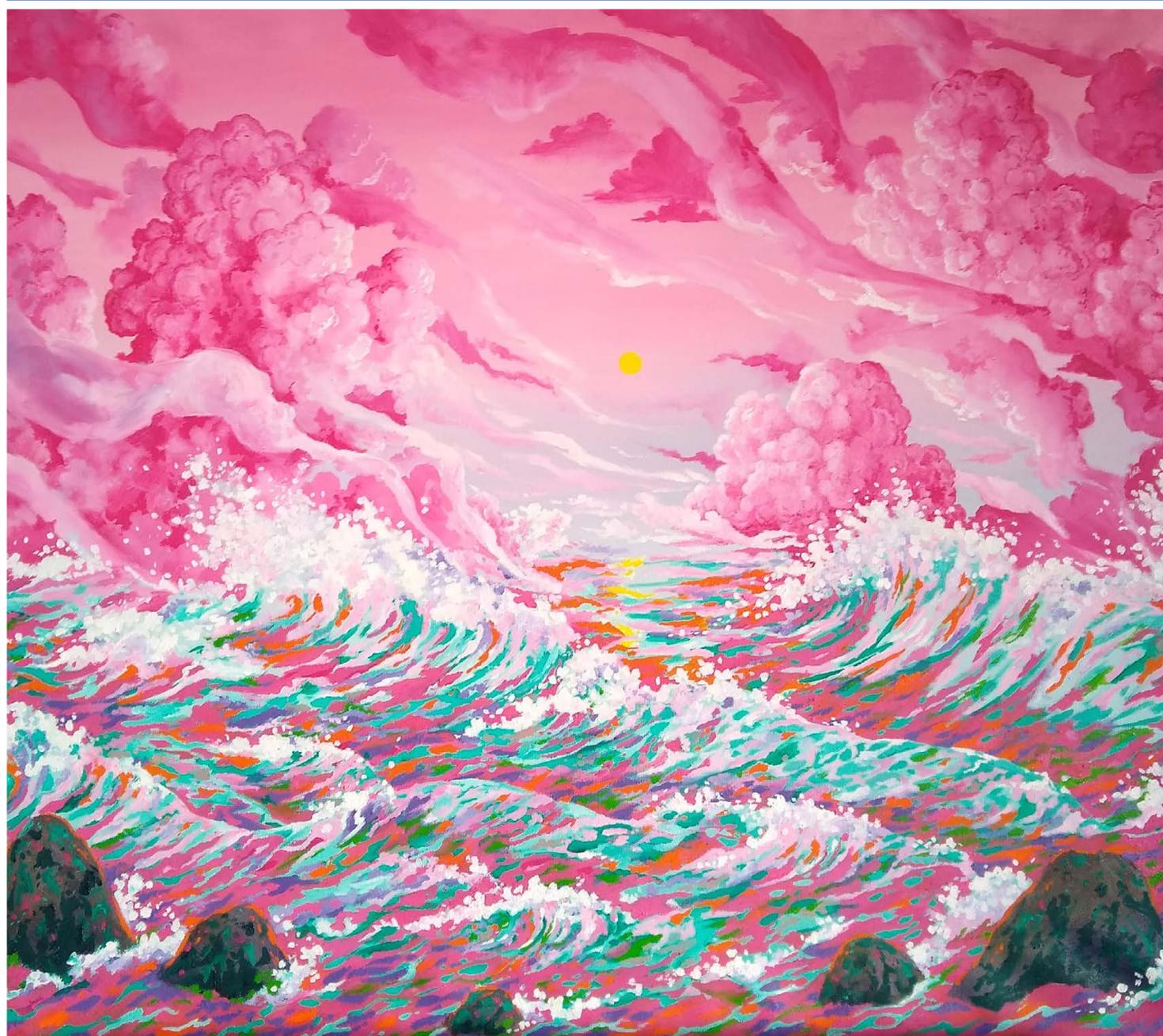


Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Profesor-Investigador en UdeG adscrito al departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA).

Gobiernos locales frente a riesgos globales: la paradiplomacia como herramienta para la construcción de ciudades resilientes

Cristian Medina Vázquez y Adriana Sletza Ortega Ramírez

TIP



Gobiernos locales frente a riesgos globales: la paradiplomacia como herramienta para la construcción de ciudades resilientes

Cristian Medina Vázquez y Adriana Sletza Ortega Ramírez

Abstract

Local governments and cities in particular face an increasing exposition to global risks, such as climate change and social inequality. This article analyses, from the complex interdependence theoretical perspectives and the global governance, the role of these governments as privileged actors, to carry out the implementation of the main global agendas of development. In this context, paradiplomacy is positioned as a powerful tool in the promotion and the generation of strategies of urban resilience and environmental sustainability. For this purpose, the article shows the mechanisms of participation as well as the international agreements and the cities networks focused on the Agenda 2030 development.

Key words

Local government, global risks, paradiplomacy, urban resilience.

Resumo

Os governos locais, e em particular as cidades,

enfrentam uma exposição crescente aos riscos globais, tais como a mudança climática e a desigualdade social. Este artigo analisa, a partir das perspectivas teóricas da interdependência complexa e da governança global, o papel destes governos como atores privilegiados para levar adiante a implementação das principais agendas globais de desenvolvimento. Neste contexto, a paradiplomacia se posiciona como uma poderosa ferramenta para a promoção e a geração de estratégias de resiliência urbana e sustentabilidade ambiental. Para tal, o artigo evidencia mecanismos de participação, como acordos internacionais e redes de cidades voltadas ao desenvolvimento da Agenda 2030.

Palavras-chave

Governos locais, riscos globais, paradiplomacia, resiliência urbana.



Gobiernos locales frente a riesgos globales: la paradiplomacia como herramienta para la construcción de ciudades resilientes

Cristian Medina Vázquez y Adriana Sletza Ortega Ramírez

Resumen

Los gobiernos locales y en particular las ciudades enfrentan una exposición creciente a riesgos globales, tales como el cambio climático y la desigualdad social. Este artículo analiza, desde las perspectivas teóricas de la interdependencia compleja y la gobernanza global, el papel de estos gobiernos como actores privilegiados, para llevar a cabo la implementación de las principales agendas globales de desarrollo. En este contexto, la paradiplomacia se posiciona como una poderosa herramienta en la promoción y generación de estrategias de resiliencia urbana y sostenibilidad ambiental. Para tal efecto, el artículo evidencia los mecanismos de participación como acuerdos internacionales y redes de ciudades enfocados al desarrollo de la Agenda 2030.

Palabras clave

Gobiernos locales, riesgos globales, paradiplomacia, resiliencia urbana.

Antecedentes

Como Duchacek, considerado el fundador de los estudios de la paradiplomacia, indicaba en su artículo seminal de 1984 que “en décadas recientes, la interdependencia compleja, así como asuntos domésticos, han alentado a muchos gobiernos constituyentes de políticas nacionales

más grandes afirmar una competencia internacional propia” (Duchacek, 1984:5). En la actualidad, no solo los problemas internos o de mayor competencia en el ámbito internacional empujan a los gobiernos locales (en adelante: GL¹), a adoptar estrategias de internacionalización, también enfrentan presiones externas como una exposición creciente a riesgos globales como el cambio climático y las desigualdades sociales.

Estos fenómenos cobran mayor relevancia debido a la agudización de los eventos de desastres y su impacto en los centros urbanos, mismos que se caracterizan por la enorme concentración de la población. De acuerdo con el micrositio “Ciudades Resilientes” de ONU Hábitat (2018): “a nivel global todas las ciudades son vulnerables a impactos severos provocados por conmociones y presiones de origen natural o humano”. Este sitio señala también, que hoy en día, las ciudades y sus habitantes se enfrentan a más desafíos debido a efectos derivados de la urbanización masiva, el cambio climático y la inestabilidad política.

Paralelamente, el estudio y la investigación sobre la paradiplomacia engloba un proceso gradual de aproximadamente cuatro décadas de desarrollo en

¹ Para efectos de este artículo, se hará la referencia a gobiernos locales como “GL”, con el fin de enfocarse en las autoridades más próximas a sus cohabitantes. Toma en cuenta con mayor relevancia a las ciudades o municipios.

la disciplina de las Relaciones Internacionales. Esto ha permitido la sistematización de enfoques y aportes al entendimiento de la teoría y la práctica de las relaciones internacionales de los GL y otros actores subnacionales. No obstante, a pesar de la vasta literatura existente, persiste la discusión académica sobre si el concepto es lo suficientemente explicativo, o si debe reservarse exclusivamente para actores gubernamentales o de otra índole como empresas, universidades u organizaciones de la sociedad civil.

De manera amplia, la paradiplomacia se ha enfocado en los GL como los nuevos actores que reclaman su participación en asuntos internacionales. Algunos de los principales objetivos de esa internacionalización, tienen que ver con la atractividad territorial y el intercambio de buenas prácticas, en una amplitud de temas que van desde la cultura hasta el intercambio tecnológico y la inversión.

Descripción del caso: los Gobiernos Locales frente a los riesgos globales

Existe una tendencia por parte de diversos organismos internacionales y centros de investigación, en señalar la emergencia de una serie de problemáticas que tienen un carácter global. Esto quiere decir, que sus impactos son tan amplios que sólo se pueden abordar por una multiplicidad de actores en conjunto. Estas problemáticas se catalogan de manera general como “riesgos globales”. De acuerdo con el informe *Global Risks 2006*, del Foro Económico Mundial (2006), este tipo de riesgos “[...] rara vez suelen manifestarse de manera aislada. La combinación de su velocidad, la interconectividad del sistema global, así como la profundización de la complejidad puede conducir a un rápido e inesperado contagio”. Este organismo señala también, que la capacidad colectiva para mitigar este tipo de riesgos está seriamente obstaculizada por la falta de acuerdos entre los actores del sistema internacional.

Estos riesgos generan una serie de desafíos a los gobiernos nacionales y se manifiestan con mayor profundidad en los GL ya que impactan de manera directa en la población y la infraestructura de sus territorios, considerando que las consecuencias del cambio climático son cada vez más extremas. “A

nivel global todas las ciudades son vulnerables a impactos severos provocados por conmociones y presiones de origen natural o humano” (ONU Hábitat, 2018). Se entenderá que “un mundo globalizado es aquel en que los eventos de tipo político, económico, cultural y social (y ambiental)², están cada vez más interconectados” (Baylis et al., 2011).



²Nota entre paréntesis de los autores.

El establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la celebración de la Primera Cumbre para la Tierra en Estocolmo 1972, puso de manifiesto la clara preocupación por el estado del planeta. Desde entonces, nuevas evidencias dan cuenta de los hallazgos referentes al cambio climático, al tiempo que se consolida una agenda de política pública internacional. Por ejemplo, 1987 fue un año relevante ya que se dio a conocer el Informe Brundtland (Nuestro futuro común), en el que se define el paradigma del Desarrollo Sostenible como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. De acuerdo con Evans y Reid:

Ahora se reconoce que los humanos, para bien o para mal, dan forma de modo profundo a su medio ambiente vital más que cualquier otra especie. Los científicos nos dicen que esto no se vincula simplemente con la emergencia de una sensibilidad política recién descubierta o de un despertar intelectual. Estamos ingresando al Antropoceno: una época geológica diferente que se define por la escala de la actividad humana. Su concepción etimológica es del ecologista Eugene Stoermer, y la popularizó el químico ganador del Premio Nobel Paul Crutzen. Para Crutzen resulta innegable que la especie humana es la principal fuente de impacto en su ambiente (Evans y Reid, 2016 [2014]).

El último reporte del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2021), señala que: “es inequívoco que la influencia humana ha calentado la atmósfera, el océano y la tierra. Se han dado cambios rápidos y generalizados en la atmósfera, el océano, la criósfera y la biosfera” (IPCC, 2021:6).

Para hacer frente a estos retos planetarios, diversos mecanismos de cooperación se han puesto en marcha y se ven reflejados en acuerdos e instrumentos internacionales conocidos como la Agenda 2030, los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba para la financiación del desarrollo y el Acuerdo de París sobre el cambio climático, todos firmados en

2015, junto con la Nueva Agenda Urbana del año 2016. Resalta, esta última, por poner de manifiesto la relevancia de las ciudades y los GL, mismos que han ganado terreno para “contribuir a la mejora del sistema global de gobernanza mediante la internacionalización de los gobiernos locales y regionales, a fin de hacer frente a los retos y oportunidades de un mundo cada vez más urbano” (AL-LAs, 2017:11).

El rol de las ciudades en torno a estos instrumentos es crucial para su implementación. Y es que “las ciudades son uno de los factores que más contribuyen al cambio climático, pues consumen el 78% de la energía mundial, producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero” (ONU, s.f.) y generan el 70% de los desperdicios globales (WRI, 2017). La relevancia de los GL para abordar estos fenómenos es clara; el futuro depende de las ciudades. Esta perspectiva no siempre fue así, ya que de acuerdo con Angelo y Wachsmuth (2020), el cambio de discurso en la perspectiva de las ciudades, primero como causa y luego como solución, se posicionó a lo largo de tres desarrollos históricos importantes y tuvo un momento culminante en la década de 1990:

El primero es la expansión descontrolada: la agenda de políticas de sostenibilidad urbana en el Norte Global ha sido en gran parte una reacción a varias décadas de expansión urbana y planeación centrada en los automóviles. El segundo son los asentamientos informales ya que desde la introducción de ONU - Hábitat, la agenda política internacional se ha formado en torno a abordar los déficits ambientales asociados con procesos de urbanización informal sobre todo en el Sur Global. Y el tercero, el cambio climático, como la preocupación general que conecta los problemas y las políticas urbanas y ambientales del Norte y el Sur (Angelo y Wachsmuth, 2020: 2204).

Al unirse las preocupaciones e intereses Norte – Sur, se dio un cambio de perspectiva en el entendimiento de estos fenómenos e hicieron de las preocupaciones sobre el futuro, un espacio común. Esto provocó, entre otras cosas, que las Relaciones Internacionales se convirtieran en una disciplina y una práctica cada vez más compleja.

La pregunta guía de este artículo, cuestiona ¿de qué manera los gobiernos locales aprovechan la paradiplomacia para construir estrategias de resiliencia que les permita hacer frente a los riesgos globales de la actualidad? Específicamente, aquellos relacionados con el cambio climático y las desigualdades sociales.

Para abordar esta pregunta, el artículo ofrece un panorama en torno al papel de los GL en el sistema internacional y su participación en los instrumentos de cooperación más relevantes. De particular interés son: el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres; la Agenda de Acción de

plomacia para construir estrategias de resiliencia urbana.

Se plantea examinar desde las perspectivas de la interdependencia compleja y la gobernanza global, el papel que los GL desempeñan como actores privilegiados para llevar a cabo la implementación de los principales acuerdos globales de desarrollo. La paradiplomacia, en este sentido, sobresale como una poderosa herramienta en la promoción y generación de estrategias para la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental. Se considera pertinente retomar el concepto de resiliencia, que “describe la habilidad de cualquier sistema urbano



Addis Abeba para la financiación del desarrollo; los Objetivos del Desarrollo Sostenible; el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III; que en conjunto representan la Agenda 2030.

Objetivos

Habiendo posicionado el nivel de análisis en los GL, este artículo busca analizar la participación de éstos, en los instrumentos y acuerdos internacionales de promoción de la Agenda 2030. En un análisis más detallado, pretende identificar las formas en que los gobiernos locales aprovechan la paradi-

de mantener continuidad después de impactos o de catástrofes mientras contribuye positivamente a la adaptación y la transformación” (ONU Hábitat, 2018).

Modalidad de acción paradiplomática. Los GL desde el andamiaje teórico de la Interdependencia compleja, la gobernanza global y la paradiplomacia

Interdependencia Compleja

El punto de partida de este artículo es la propuesta teórica de Keohane y Nye (2012 [1977]). Estos

autores plantearon la Interdependencia Compleja como un entendimiento de la política mundial más allá de la supremacía del Estado Nacional. En esta propuesta, los autores refutan los planteamientos hechos por el realismo y abrazan la idea de un mundo en el que otros actores, además de los Estados, participan activamente en la política mundial. Por supuesto, en la segunda mitad del siglo XX esta práctica de actores no estatales era ya una realidad.

Para estos autores, la interdependencia compleja presenta tres características: 1. *Canales múltiples* que conectan a las sociedades en relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales³. 2. *Ausencia de jerarquía* en los temas de la agenda de las relaciones interestatales. Esto significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda y se abre paso a otras temáticas comunes como el medio ambiente mismo. Por último, 3. *Ausencia de fuerza militar*, esto hace referencia a que cuando predomina la interdependencia compleja, la fuerza militar puede ser irrelevante para resolver desacuerdos económicos y, por supuesto, aspectos de otra índole que no tengan algo que ver con la amenaza a las fronteras nacionales.

Sobre la apertura de los temas en las agendas internacionales, que es una de las principales características por las cuales los GL buscan espacios de diálogo y cooperación, Henry Kissinger señala lo siguiente:

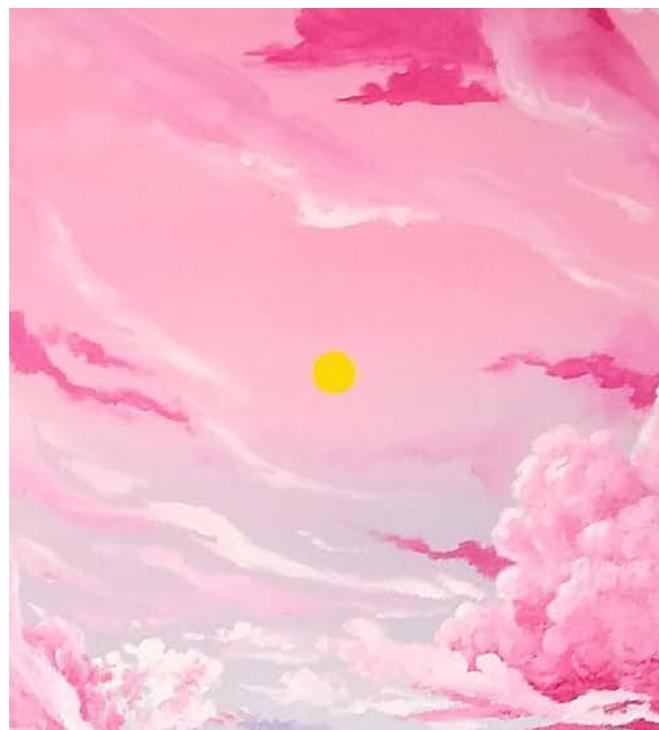
Los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nuevas y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática (Kissinger [1975] citado en Keohane y Nye, 2012 [1977]: 22).

³ Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades (Keohane y Nye, 2012 [1977]).

Esta referencia es de particular relevancia, ya que Kissinger fue uno de los principales exponentes del realismo norteamericano, en un contexto en el que la seguridad nacional era prioridad para los Estados Unidos en una Guerra Fría que sostenía con la Unión Soviética. Además, corresponde a un periodo de grandes transformaciones en el sistema internacional que moldeó muchos de los temas que actualmente son referidos en las agendas globales como el uso eficiente de los recursos energéticos, la relevancia del medio ambiente y la agudización de las desigualdades sociales. Como se vio con anterioridad, fue en esa época, cuando se llevó a cabo la Primer Cumbre para la Tierra (1972), así como la celebración de la Primer Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (ONU Hábitat, s. f.).

Gobernanza Global

Además de la Interdependencia Compleja, la Gobernanza Global es un marco de análisis cuya relevancia es fundamental para analizar la participación de los GL en el logro de las metas y objetivos planteados por la Agenda 2030. De acuerdo



con Domínguez y Velázquez (2018), las raíces de la Gobernanza Global “se remontan a la transformación gradual que ha tenido lugar el sistema

internacional desde principios de la década de 1970". Estas transformaciones incluyen el desarrollo de la conciencia sobre el medio ambiente global, el número creciente de actores no estatales y el mejoramiento del sistema de Naciones Unidas.

Como se observa, el surgimiento de esta perspectiva analítica no sólo es contemporánea al posicionamiento de los grandes temas de la actualidad, también acompaña el surgimiento de la perspectiva teórica de la interdependencia compleja.

A pesar de la dificultad para la definir a la gobernanza global, Chanda, (2008: 120) argumenta que la globalización ha acompañado a la humanidad desde los inicios de la historia; sin embargo, la noción de regir las interconexiones que ha producido es un fenómeno mucho más reciente, por lo que la gobernanza se ha desarrollado de manera paulatina justo detrás del comercio, la exploración y la interacción forjada por la globalización.

Para Rosenau (1995: 13), es necesario aclarar que la gobernanza global se refiere a algo más que a las instituciones y organizaciones formales a través de las cuales se sustenta o no la gestión de los asuntos internacionales. Es decir, es claro que el sistema de Naciones Unidas, así como los gobiernos nacionales son centrales para la conducción de la gobernanza global; sin embargo, no son parte del cuadro completo. Este autor sostiene que la gobernanza global incluye sistemas de reglas en todos los niveles de la actividad humana: "desde la familia, hasta las organizaciones internacionales".

Es relevante entender la importancia de un sistema global que soporte un esquema de gobernanza igualmente globalizada. Finklestein (1995), citado en Lennox (2008), concibe la gobernanza global como una "multicapa [...] en la que actores e instituciones públicas y privadas, con identidades e intereses en conflicto, cumplen con las instituciones y regímenes formales e informales, [...] para hacer internacionalmente lo que los gobiernos hacen en casa".

Si bien el concepto de gobernanza se caracteriza por la complejidad, es fundamental reconocer, de acuerdo con Saz-Carranza (s. f.), que una gobernanza global legitimada es el único escenario en el que los problemas globales encontrarán soluciones

globales y es que como señala Chanda, "la falta de gobernanza global se ha convertido en el desafío más abrumador de la globalización" (2008: 124).

Paradiplomacia

En este contexto de apertura hacia nuevos actores de la escena internacional, entra la dimensión de la paradiplomacia con la acción internacional de los GL. Este campo analítico se desarrolló prácticamente de manera colateral al surgimiento y desarrollo de la Interdependencia Compleja y los inicios de la Gobernanza Global. La primera mención al concepto "paradiplomacia", fue en 1961 con el artículo homónimo escrito por el británico Rohan Butler. Este historiador diplomático hacía referencia a la diplomacia paralela que llevaban a cabo funcionarios más allá de los canales institucionales. El concepto fue retomado poco más de dos décadas después y desde entonces, se ha nutrido de aportes teóricos y procedimentales cada vez más relevantes para la interpretación, análisis y conducción de las relaciones internacionales de los GL. Con aportes de Duchacek, (1984); Fry, Radebaugh y Soldatos, (1989); Michelmann y Soldatos, (1990); Cornago, (1999); Aldecoa y Keating, (1999); Kuznetsov, (2015); entre muchos otros, el concepto se ha utilizado como una herramienta adecuada para comprender el papel de los GL en materia de su internacionalización.

Noé Cornago propone una de las definiciones que cuentan con mayor aceptación en el ámbito académico, en esta señala lo siguiente:

La paradiplomacia se puede definir como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión extranjera de sus competencias constitucionales (Cornago, 1999: 40).

Si bien los intereses para la internacionalización son amplios y variados, es muy importante subrayar que esta práctica de manera formal es normativa y se circunscribe a lo propios límites

constitucionales del Estado al que forma parte. Otras formas de internacionalización de los GL fuera del marco constitucional o en contraposición de éste, podrían catalogarse como paradiplomacia disruptiva o protodiplomacia, según amerite.

En un esfuerzo por dotar de cierta organización, Ivo Duchacek señaló que ésta se procura en “asuntos que afectan a sus respectivas jurisdicciones, como la promoción del comercio, la inversión extranjera, el empleo y los derechos de los trabajadores extranjeros, cuestiones medioambientales y energéticas y turismo” (Duchacek, 1984: 5).

De igual manera, Kuznetsov (2015), hizo una clasificación e identificó once dimensiones o discursos de la paradiplomacia, las cuales consisten en presentar una perspectiva multidimensional del desenvolvimiento de los GL en su actuar internacional. Estas dimensiones son: Constitucional, Federalista y de Relaciones Intergubernamentales, Nacionalismo, Relaciones Internacionales, Estudios fronterizos, Globalización, Seguridad y geopolítica, Economía global, Medioambiente, Diplomacia y Separatismo. Si bien el estudio y ejercicio de la paradiplomacia posee una cualidad netamente intersectorial, para efectos de este análisis, se toman en cuenta las dimensiones paradiplomáticas, de Relaciones Internacionales y del medio ambiente.



Ante la emergencia de un complejo sistema de toma de decisiones, en donde nuevos actores reclaman su voz en la mesa global, esta triada de interdependencia compleja, gobernanza glocal y paradiplomacia ofrece un campo fértil para la interpretación y el análisis de esta dinámica de internacionalización desde lo local.

La planeación de la resiliencia urbana como forma de vida actual.

El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 (UNDRR, s.f.), es el primer y principal acuerdo de la agenda de desarrollo posterior a 2015 y ofrece a los Estados miembros, una serie de acciones concretas que se pueden tomar para proteger los beneficios del desarrollo contra el riesgo de desastres. Asimismo, reconoce que en el Estado recae la función principal de reducir el riesgo de contingencias, pero dicha responsabilidad debe compartirse con otros actores, tales como los GL, el sector privado y otros grupos interesados. El marco se enfoca en adoptar medidas sobre las tres dimensiones del riesgo de desastre (exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad y características de las amenazas), para poder prevenir la creación de nuevos riesgos, para reducir los riesgos existentes y para aumentar la resiliencia. Este marco resalta 7 metas globales⁴ para que sirvan como guía y medir el progreso.

Por otro lado, la Agenda de Acción de Addis Abeba para la financiación del desarrollo (ONU, 2015), es un acuerdo que provee las bases para implementar la agenda de desarrollo sostenible, la cual, los líderes mundiales adoptaron en septiembre del 2015. Ésta compromete a los países a cumplir con la partida de asistencia oficial al desarrollo,

⁴ a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres. b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas. c) Reducir las pérdidas económicas causadas por desastres. d) Reducir considerablemente los daños causados por desastres. e) Incrementar el número de países que cuentan con estrategias nacionales para la Reducción de Desastres. f) Mejorar la cooperación internacional para los países en desarrollo. g) Incrementar la disponibilidad de sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples. (ONU, 2015: 7).

sobre todo hacia los países menos desarrollados y estipula una mayor cooperación Sur-Sur.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2020), constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar la vida y las oportunidades de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁵.

Si bien se reconoce la enorme importancia de cada uno de los 17 Objetivos, este artículo se centra en aquellos que buscan la reducción de las desigualdades (ODS 10) y la acción por el clima (ODS 13); las cuales representan metas de acción claras para abordar los dos principales riesgos globales a los que se ha hecho referencia. Adicionalmente, se reconoce, la enorme importancia de las ciudades y las comunidades sostenibles (ODS 11), así como la relevancia de buscar alianzas para lograr tales objetivos (ODS 17).

Con el objeto de abordar el cambio climático y sus efectos negativos, 197 países adoptaron el Acuerdo de París en la COP21, en esa misma ciudad el 12 de diciembre de 2015 (ONU, 2015). El tratado, que entró en vigor menos de un año después, tiene por objeto reducir de forma sustancial las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y limitar el aumento global de la temperatura en este siglo a 2 grados Celsius, al tiempo que busca los medios para limitar el incremento todavía más, a 1,5 grados. El mayor postulado del Acuerdo de París es el compromiso de los países para no aumentar la temperatura y así evitar efectos del calentamiento global.

Por último, la Nueva Agenda Urbana (NAU) fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano

⁵ Los 17 objetivos son los siguientes: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles 12. Producción y consumo responsable; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida en ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas y 17. Alianzas para lograr los objetivos (ONU, 2020).

Sostenible, Hábitat III en Quito, el 20 de octubre de 2016. La enorme relevancia de este instrumento radica en que “representa un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades y establece estándares y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las áreas urbanas” (ONU Hábitat, 2020).

La NAU funciona como un acelerador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 11 -Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles a fin de proporcionar un marco integral para guiar y dar seguimiento a la urbanización en todo el mundo (ONU Hábitat, 2020).

Es importante enfatizar que estos instrumentos fueron generados principalmente por Estados y para Estados. Si bien en las rondas de negociaciones ya se consideraba la participación de los GL, resulta claro entender que estos últimos no contaron con la atención necesaria para ser protagonistas en los procesos de toma de decisiones. De acuerdo con Le Saux:

La Conferencia de Río, marcó el inicio de un fuerte dinamismo para las asociaciones de ciudades y autoridades locales en un contexto en el cual las ciudades eran estigmatizadas como el origen de todos los males del planeta en materia de contaminación ambiental, y como entidades incapaces de implementar las soluciones necesarias” (Le Saux, 2015: 22).

Esto permitió que los GL se vincularan de manera más activa en los distintos mecanismos de participación tanto en foros multilaterales de carácter internacional como los foros multilaterales de carácter global / local. Por ejemplo, a través de Redes de Ciudades y los diferentes espacios que se generaron en las rondas de negociación previas a los acuerdos internacionales antes mencionados. Destaca el papel del Global Task Force / Grupo de Trabajo Global, una iniciativa conjunta de GL para “construir una estrategia conjunta que contribuye a los debates políticos en el marco de la Agenda de desarrollo Post-2015, el seguimiento de Río+20 y en el camino hacia Hábitat III” (CGLU, 2018).

Esto permitió que los GL se vincularan de manera



más activa en los distintos mecanismos de participación tanto en foros multilaterales de carácter internacional como los foros multilaterales de carácter global / local. Por ejemplo, a través de Redes de Ciudades y los diferentes espacios que se generaron en las rondas de negociación previas a los acuerdos internacionales antes mencionados. Destaca el papel del Global Task Force / Grupo de Trabajo Global, una iniciativa conjunta de GL para “construir una estrategia conjunta que contribuye a los debates políticos en el marco de la Agenda de desarrollo Post-2015, el seguimiento de Rio+20 y en el camino hacia Hábitat III” (CGLU, 2018).

Actores involucrados e iniciativas de cooperación paradiplomática

A medida que los riesgos y la población en las ciudades aumentan, el concepto de resiliencia urbana adquiere mayor relevancia en el interés público local y global. Esto ha impulsado un incremento de los instrumentos e iniciativas que abordan las estrategias de mitigación y adaptación al tiempo que buscan reducir la vulnerabilidad y la exposición al riesgo.

Como se ha visto en el análisis, existe un nutrido número de instrumentos internacionales que abordan el desarrollo sostenible junto con estrategias de cambio climático y resiliencia urbana, una característica relevante, es que empiezan a abrir los

canales de comunicación hacia los GL. Aunado a estos esquemas de cooperación internacional, se abren otros tantos de cooperación descentralizada que permiten a las ciudades tener una participación dinámica y enriquecedora.

Uno de los objetivos de ONU Hábitat es incrementar la resiliencia de las ciudades a los impactos provocados por la actividad humana. Para hacer esto, lleva a cabo un intenso trabajo con los GL desde diversas iniciativas como el *Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes*, que ayuda a los alcaldes y gobernadores a generar competencias para mejorar la resiliencia y desarrollar una planificación urbana más integrada. Actualmente este programa muestra los perfiles de 10 ciudades que presentaron proyectos específicos para disminuir la vulnerabilidad ante riesgos específicos de cada ciudad, entre los que destacan inundaciones, deslizamientos, falta de infraestructura, terremotos, tsunamis, etcétera: Las ciudades participantes son: Balangoda (Sri Lanka); Barcelona (España), Beirut (Líbano); Dagupan (Filipinas); Dar es Salaam (Tanzania); Lokoja (Nigeria); Portmore (Jamaica); Concepción y Talcahuano (Chile); Teherán (Irán); Wellington (Nueva Zelanda).

De acuerdo con el organismo, “el compromiso de ONU Hábitat con la resiliencia ha incrementado sustancialmente en la última década”. Como resultado, han creado comunidades de práctica sobre el tema al liderar y hospedar varias redes de promoción de la resiliencia como: *Making Cities Resilient 2030*, *Medellin Collaboration for Urban Resilience*, la *Global Alliance for Urban Crises*, *RESCCUE Inter-Agency Standing Committee for Humanitarian Responses* (ONU Hábitat s. f.).

La iniciativa *Making Cities Resilient 2030* (MCR 2030), engloba 4,360 ciudades. Busca colaborar con todas las partes interesadas para mejorar la resiliencia local a través de la promoción, el intercambio de conocimientos y experiencias, el establecimiento de redes de aprendizaje de ciudad a ciudad que se refuerzan mutuamente, la inyección de experiencia técnica, la conexión de múltiples niveles de gobierno y la creación de asociaciones. Según su sitio web en la actualidad alberga 572 ciudades alrededor del mundo y abarcan un aproximado de casi 500 millones de personas. El

progreso de avance en este conglomerado de ciudades se mide por etapas que van de la Inducción y orientación (etapa A), el progreso (etapa B) y la implementación (etapa C). (UNDRR, 2019).

Otra iniciativa relevante que lleva a cabo ONU Hábitat es el “Día Mundial de las Ciudades”. Se celebra cada 31 de octubre y marca el cierre de la iniciativa también anual “Octubre Urbano”. Estas acciones se llevan a cabo en todo el mundo para revalidar la importancia de las ciudades para el desarrollo sostenible. Su primera edición fue en 2014 y a la fecha lleva 8. La sede 2021 fue Luxor con el tema: “Mejor Ciudad, Mejor Vida” y el subtema “Adaptar las Ciudades para la Resiliencia Climática”. Al ser una iniciativa de carácter público existen diversos canales para registrar eventos e iniciativas que den a conocer acciones que las diferentes ciudades o localidades llevan a cabo, esto por supuesto sirve como medio de difusión (ONU Hábitat, 2021).

Cabe hacer mención que ONU Hábitat colabora de manera directa con el Marco de Sendai, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana e integra también la participación de diversos socios en diferentes sectores, como también a ciudades, gobiernos nacionales y redes de gobiernos locales y regionales. Un ejemplo de esto es la colaboración que hace con la red “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (CGLU), que es una de las mayores organizaciones de gobiernos locales y regionales en el mundo con más de 1,000 ciudades socias. “Gobiernos Locales por la Sustentabilidad” (ICLEI). que cuenta con más de 2500 ciudades socias. Uno de los principales objetivos de esta red es ayudar a sus socios a generar resiliencia y biodiversidad urbana. Finalmente está C40 que es la red de grandes ciudades de todo el mundo dirigida a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esta red fue establecida en 2005 por 18 ciudades capitales. En 2016 el número se elevó a 40 ciudades y desde entonces mantiene ese nombre.

Otros ejemplos del ejercicio paradiplomático en materia de construcción de resiliencia urbana son las iniciativas de Resilient Cities Network, esta red está formada por ciudades comprometidas con la construcción e inversión en resiliencia urbana, ubicadas en cinco regiones geográficas: África,

Asia Pacífico, Europa y Medio Oriente, América Latina y el Caribe y América del Norte, participa también de las iniciativas de la ONU y en colaboración con otras redes de ciudades, dan seguimiento y asistencia a las ciudades que deciden integrarse y sirven también como una plataforma para compartir buenas prácticas con otras ciudades

Estos ejemplos dan cuenta de la participación de los GL en los mecanismos de cooperación global:

La formación y la acción en red se ha vuelto una forma usual de alcanzar asuntos internacionales desde otras entidades territoriales diferentes a los gobiernos nacionales. Desde el inicio del siglo se ha vivido la consolidación de la expansión que hubo en la década de los noventa tanto para el estudio como la práctica de las relaciones internacionales de los gobiernos locales (Díaz, 2015).

Para CGLU (s.f.), “los gobiernos locales y regionales demuestran día a día el potencial que tiene la acción basada en la proximidad para contribuir a la resolución de los grandes retos globales. Por ello, CGLU considera que el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de las personas debe llevarse a cabo, principalmente a nivel local”.

Para esta organización, las principales agendas globales de desarrollo sólo pueden lograrse si se integran actividades de planificación, formulación de políticas y de acción. Las soluciones globales deben basarse en estas experiencias y enfoques locales para asegurar un futuro para nuestras comunidades. Esto es a lo que llamamos localización: el logro de las agendas globales desde abajo hacia arriba. La única manera de lograr el Acuerdo de París es a través de la consecución de los ODS, lo que solo será posible vía el potencial de aceleración de la Nueva Agenda Urbana (CGLU, s.f.).

Lecciones aprendidas

El cambio climático y la desigualdad social constituyen un riesgo y una emergencia global que va más allá de las fronteras nacionales; por ende, se trata de problemas que exigen soluciones coordi-

nadas en todos los niveles de cooperación internacional y descentralizada para ayudar a los países y las ciudades a avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono (ONU, 2015). De no tomar medidas urgentes para revertir dichas situaciones, diversas voces prevén efectos irreparables en las condiciones actuales de vida, así como un mayor estrés en la provisión no solo de los servicios ambientales, sino también urbanos, como la producción de alimentos y servicios de salud, educativos, de vivienda y condiciones laborales dignas. Esto conlleva también a que la exposición al riesgo sea mayor, particularmente en aquellas ciudades donde hay poca o nula preparación ante tales efectos; es decir, aquellas ciudades que carecen de una adecuada estrategia de mitigación y adaptación frente a los riesgos.

En definitiva, las ciudades y los gobiernos locales deben incrementar su capacidad de reducir los daños y los periodos de recuperación ante cualquier desastre potencial.

En consonancia con CGLU, “lograr la consecución de la Agenda 2030 implica implementar en su totalidad los principios de la Nueva Agenda Urbana y de la Agenda de Acción de Addis Abeba, solo así seremos capaces de transformar los modelos de producción y consumo, tal y como requieren el Acuerdo de París sobre el clima y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (CGLU, 2019).

En este sentido, los GL resultan de fundamental importancia para el logro de los grandes objetivos globales, pues “a medida que el mundo continúa urbanizándose, el desarrollo sostenible depende cada vez más de la gestión exitosa del crecimiento urbano” (ONU Hábitat, 2021). Bajo esta perspectiva, los GL pasan de ser conocidos como fuente de los principales problemas de contaminación al ambiente, a ser reconocidos como parte fundamental de las soluciones. De esta manera, es plausible augurar un escenario habitable para las generaciones futuras.

Conclusiones

De manera gradual, la paradiplomacia se ha posicionado como un campo de estudio cada vez más

relevante en su esfuerzo por analizar, interpretar y ser parte de un cambio de enfoque en la organización de un nuevo esquema de gobernanza global capaz de integrar la voz de múltiples participantes.

Frenar el cambio climático y reducir las desigualdades sociales son tareas que requieren más que voluntad política y asequibilidad técnica, pues se deben tomar acciones que impactan en los sistemas de producción y en los patrones de consumo y redistribución de la riqueza. Estos retos pueden y deben gestionarse desde lo global con una imperativa presencia de lo local. El papel de las ciudades y gobiernos locales es hoy, más que nunca, un imperativo en la forma de gestionar los problemas y las soluciones globales.

Lewis Mumford en su obra clásica “*The City In History*” (1961), señalaba su convicción de que la ciudad tendrá un papel mucho más importante en el futuro de lo que ha tenido en el pasado.

Web Wellington, ex alcalde de Denver citado en Barber (2013), señalaba que mientras “el siglo XIX fue el siglo de los Imperios; el siglo XX, fue el siglo de los Estados Nación; el siglo XXI será el siglo de las ciudades”. Desde una perspectiva bastante provocativa, Barber (2013) se preguntaba si las ciudades pueden salvar el mundo, su respuesta inmediata fue que sí. Su argumento principal, era la incapacidad de los Estados para resolver los asuntos de la población.

Hoy por hoy, las ciudades y GL cuentan con distintas herramientas de cooperación relativamente, más horizontales y accesibles. Las posibilidades de la paradiplomacia son amplias, con distintas plataformas para establecer y consolidar estrategias de internacionalización y posicionamiento de temas de acuerdo con los perfiles, intereses y necesidades de cada ciudad. Será importante reconocer que cada ciudad es distinta y que cada proyecto tiene procesos diferenciados de implementación; lo que supone en algún momento que, aunque no sea parte de los objetivos planteados habrá rezagos y nuevas formas de desigualdad en el acceso a la justicia ambiental y urbana.

Por último, será muy importante no desatender las



áreas no urbanas en miras de destinar recursos a las ciudades en expansión. Que el discurso de la sostenibilidad y la resiliencia urbana no apague el interés y la necesidad de cuidar los distintos ecosistemas naturales.

Referencias

Aldecoa, F. y Keating, M. (2013 [1999]). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge.

AL-LAs. (2017). Un lugar en la Mesa Global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial. Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades. <https://proyectoallas.net/our-work/global-table/>

Angelo, H., & Wachsmuth, D. (2020). Why does everyone think cities can save the planet? *Urban Studies*, 57(11), 2201–2221. <https://doi.org/10.1177/004209802091908>

Banco Mundial (2020). Panorama General. Obtenido de Desarrollo Urbano: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urban-development/overview#1>

Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.

Baylis J., Smith S., y Owens P. (2011). *The globalization of World Politics: An Introduction of International Relations*. Oxford University Press.

BID (2019). Ciudades Sostenibles. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/urbanizacion-ciudades-desarrollo-economico-social/>

C40 (s. f.) Las ciudades unidas contra el cambio climático. C40 Cities. <https://la.network/c40-las-ciudades-unidas-contra-el-cambio-climatico/>

Chanda, N. (2008). Runaway Globalization Without Governance. *Global Governance*, 14(2), 119 – 125.

CGLU (s. f.). La Agenda Global de Gobiernos Locales y Regionales. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. <https://www.uclg.org/es/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>

____ (2018). El Grupo de Trabajo Global - Global Taskforce. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. <https://www.uclg.org/es/temas/el-grupo-de-trabajo-global-global-taskforce>

____ (2019). Recomendaciones políticas: nuestra hoja de ruta para acelerar la consecución de la Agenda 2030 a través de la localización de los ODS. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. https://www.uclg.org/sites/default/files/_recomendaciones_politicas_nuestra_hoja_de_ruta_para_acelerar_la_consecucion_de_la_agenda_2030_a_traves_de_la_localizacion_de_los_ods.pdf

____ (2020). Resilience Learnign Module I: Fundamentals of Resilient Governance and Development. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. <https://www.undrr.org/publication/resilience-learnign-module-i-fundamentals-resilient-governance-development>

____ (2021). Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 - Una comunidad global para impulsar la resiliencia local y territorial. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. <https://www.uclg.org/es/media/noticias/desarrollando-ciudades-resilientes-2030>

dades-resilientes-2030-una-comunidad-global-para-impulsar-la

Cornago, N. (1999). Diplomacy and Paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation. *Regional and Federal Studies*, 9(1), 40 - 57.

Díaz, L. (2015). La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 34-47. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/diazabraham.pdf>

Domínguez R. y Velázquez R. (2018). Global Governance. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.508>

Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Plubius: The Journal of Federalism*, (14), 5-30.

Evans, B. y Reid J. (2016). Una vida en resiliencia: El arte de vivir en peligro, México. Fondo de Cultura Económica.

Fry, E. H., Radebaugh, L. H. y Soldatos, P. Eds. (1989). *The New International Cities Era: The Global Activities of North American Municipal Governments*. Brigham Young University.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of The City. How Our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Penguin Books.

ICLEI (s. f.) Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. ICLEI – Local Governments for Sustainability. <https://iclei.org.mx/tag/adaptacion-resiliencia/>

IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>

Jackson, P. (s. f.). De Estocolmo a Kyoto: Breve historia del cambio climático. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyoto-breve-historia-del-cambio-climatico>

Jensen. L. Ed. (2020). Informe de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf

Keohane, R. O. y Nye, J. S. (2012 [1977]). *Power and Interdependence*. Estados Unidos. Longman.

Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in Paradiplomacia*. Routledge.

Le Saux, A. (2015). Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 19-32.

Lennox, V. (2008). *Conceptualising Global Governance in*

International Relations. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2008/10/03/conceptualising-global-governance-in-international-relations/>

Michelmann, H. J. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford University Press.

Mumford, L. (1961). *The City in History: Its origins, its transformations, and its prospects*. Harcourt Brace Jovanovich.

ONU (s. f.). Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano. Desafíos globales. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/global-issues>

ONU (s.f.). Acción por el clima. Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climate-change/climate-solutions/cities-pollution>

____ (2015). Acción por el clima. El Acuerdo de París. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

____ (2015). Los países alcanzan un acuerdo histórico para financiar la nueva agenda de desarrollo. Organización de las Naciones Unidas. <https://news.un.org/es/story/2015/07/1334931>

____ (2018). Tres de cada cinco ciudades corren un alto riesgo de sufrir un desastre natural. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-cities-day-2018.html>

____ (2020). La agenda para el desarrollo sostenible. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

ONU Hábitat (s. f.). Resiliencia urbana. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/es/node/3774>

____ (s. f.). Conferencias Hábitat. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://www.un.org/es/conferences/habitat>

____ (s. f.). Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/es/node/4330>

____ (2018). Ciudades Resilientes. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>

____ (2019). Las ciudades, causa y solución del cambio climático. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/las-ciudades-causa-y-solucion-del-cambio-climatico>

____ (2020). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. Programa

de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>

____ (2021). Folleto de datos poblacionales 2020. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/folleto-de-datos-poblacionales-2020>

____ (2021). World Cities Day 2021. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://urbanoctober.unhabitat.org/wcd>

RCN (s. f.) Resilient Cities Network. <https://resilientcitiesnetwork.org/urban-resilience/>

Rosenau, J. (1995). Governance in the Twenty - first Century. *Global Governance*, 1(1), 13 - 43.

Suárez, E. y Zapata, E. (2015). Gobiernos locales: actores internacionales. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 11-18. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/introd104.pdf>

UNDRR (s. f.) Making Cities Resilient 2030. My city is getting ready. Is yours? United Nations Disaster Risk Reduction. <https://mcr2030.undrr.org/>

____ (s. f.). ¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?: <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>

WEF (2006). Global Risk Report 2006. World Economic Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2006.pdf

WRI México. (2017). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. World Resources Institute, México. <https://wrimexico.org/resources/videos/ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano>



CRISTIAN MEDINA VÁZQUEZ

Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Desarrollo Regional. Actualmente cursa el programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California donde ha impartido cursos de licenciatura en Relaciones Internacionales. Desde 2020 colabora con la organización Paradiplomacia.Org



ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

Profesora-investigadora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) en México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel 1 desde el año 2014.

Redes de cidades, uma análise prospectiva dos últimos 10 anos com ênfase na América do Sul

Marcus Soares y Rodrigo Perpétuo

TIP



Redes de ciudades, una análise prospec- tiva dos últimos 10 anos com ênfase na América do Sul

Marcus Soares y Rodrigo Perpétuo

Abstract

Throughout the years, the city networks amplified their importance in the international field due to the proximity with the territories, both in the identification of the international challenges and in the construction of their solutions. As a result, the networks increased in members and also in their scope of action, giving an answer to the international organizations' traditional system. Having in mind this context, this paper aims to bring a reflection on the city nets, their characteristics, complexities, and challenges; and a prospective analysis of the same, while also taking into account the emergence of fronts of coalitions of municipalities and networks, in reaction of different phenomena, and in response of the main challenges faced by this type of organization.

Key words

Paradiplomacy. Cities networks. Local Governments. Sustainability.

Resumen

Las redes de ciudades a lo largo de los años fueron ampliando su importancia en el escenario internacional debido a la proximidad con los territorios tanto en la identificación de los desafíos internacionales como en la construcción de sus soluciones.

Como resultado, las redes fueron creciendo en asociados y también en el alcance de actuación, presentando así una respuesta al sistema tradicional de las organizaciones internacionales. Teniendo en cuenta ese contexto, el presente ensayo busca trazar una reflexión sobre las redes de ciudades, sus características, complejidades y desafíos, y un análisis prospectivo de las mismas, teniendo en cuenta también el surgimiento de frentes de coaliciones de municipios y de redes, en reacción a distintos fenómenos, y en respuesta a los principales desafíos enfrentados por este tipo de organización.

Palabras claves

Paradiplomacia. Redes de ciudades. Gobiernos locales. Sustentabilidad.



Redes de cidades, uma análise prospectiva dos últimos 10 anos com ênfase na América do Sul

Marcus Soares y Rodrigo Perpétuo

Resumo

As redes de cidades ao longo dos anos foram ampliando sua importância no cenário internacional devido à proximidade com os territórios tanto na identificação de desafios internacionais como na construção de soluções. Como resultado, as redes foram crescendo em associados e também no escopo de atuação, apresentando assim uma resposta ao sistema tradicional de organizações internacionais. Tendo em vista esse contexto, o presente ensaio busca trazer uma reflexão sobre as redes de cidades, suas características, complexidades e desafios, e uma análise prospectiva das mesmas, levando-se em conta também o surgimento de frentes de coalizões de municípios e de redes, em reação a distintos fenômenos, e em resposta aos principais desafios enfrentados por este tipo de organização.

Palavras-Chave

Paradiplomacia. Redes de cidades. Governos locais. Sustentabilidade.

Introdução

O mundo contemporâneo é permeado por contradições e múltiplas polarizações. Dentre elas, ou talvez, como a origem de todas elas, estão as tensões no campo das relações internacionais. Ao fim e ao cabo, é no espaço das interações entre os Estados-Nação que as regras que irão nortear as dinâmicas domésticas são concertadas. Pode-se dizer que os paradigmas

centralizadores e estadocêntricos da modernidade convivem com o dinamismo das relações transcendentais ao Estado-Nação¹ (Rodrigues et al, 2009).

Na última década, observamos o sistema internacional convergir, por meio de uma série de acordos e pactuações globais, para a fundação de alicerces que visam refundar ou reorientar o capitalismo - notadamente as dinâmicas de produção e consumo em seu conceito mais amplo - de forma que seja possível frear a perda da biodiversidade, conter ou diminuir os potenciais efeitos da crise climática, e enfrentar mazelas que há muito assombram a humanidade, como a pobreza e a fome. As Metas de Aichi para a Biodiversidade² (2010), o Acordo de Paris³ (2015), a pactuação em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas⁴ (2015), a Agenda de Ação de Adis Abeba para financiar o Desenvolvimento Sustentável⁵ (2015) e as diretrizes para uma Nova Agenda Urbana⁶ (2016), conformam uma forte inflexão que confere centralidade à sustentabilidade na agenda global⁷.

¹ Do original: "paradigmas centralizadores e estadocêntricos da modernidade sucumbem ao dinamismo das relações transcendentais ao Estado-nação."

² <https://www.cbd.int/sp/>

³ <https://unfccc.int/documents/9064>

⁴ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

⁵ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

⁶ <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

⁷ Embora o conceito de desenvolvimento sustentável não seja novo (relatório Brundtland), a sua centralidade e o reconhecimento da necessidade de materializá-lo com agilidade e senso de urgência são. Vide relatórios IPCC / IBPES.

Em todos esses acordos globais é percebido o reconhecimento à necessidade de envolvimento ou protagonismo do poder local, para que as agendas globais centradas na sustentabilidade sejam implementadas com êxito. Esse reconhecimento pode ser compreendido como uma segunda inflexão no sistema, proporcionando novo significado à possibilidade de ação internacional dos governos locais, conferindo-lhes ainda mais legitimidade. Trata-se de um novo papel para as autoridades locais no cenário internacional, configurando-se como uma inflexão paradiplomática.



Tal fenômeno leva a um certo empoderamento das autoridades locais, que passam a ser reconhecidas nos acordos globais pela sustentabilidade como fundamentais para o êxito dos mesmos, ainda que com um foco muito destacado na implementação, e não na formulação das estratégias globais. É neste contexto que as redes globais de cidades e governos locais ganham força e passam a ser atores com um potencial de influência na agenda global - ou pelo menos no processo de implementação da mesma -, com maiores responsabilidades na territorialização dos acordos pactuados na última década (Perpétuo; Jacobi, 2019).

Somadas, essas duas inflexões oferecem uma possibilidade de reorientação do ecossistema de redes internacionais de cidades, no sentido de transformarem-se em instrumentos ainda mais potentes para a ação internacional infra doméstica. Este ensaio é um convite à reflexão sobre a atuação das redes de cidades, e também uma oportunidade de repensar as suas dinâmicas, as suas possibilidades, a sua proposta de valor, e portanto o alcance da sua contribuição - já inegável no atual formato - à paradiplomacia.

Panorama das redes de cidades

Redes globais de cidades ou associações internacionais de governos locais se constituíram como a principal forma de incidência de cidades em agendas globais e de coordenação coletiva com outros grupos de atores. Martinho (2011: 2) propõe a seguinte definição para redes:

padrão de organização constituído, necessariamente, de agentes autônomos que, interligados, cooperam entre si. Eles são elementos da rede. (...) Rede é um padrão de organização que produz ou é em si uma certa ordem. Ela é conjunto de pessoas (físicas e/ou jurídicas) autônomas que, em nome de algo superior, um objetivo consensual, realizam trabalho coletivo, cooperando entre si (Martinho, 2011: 2).

Martinho (2011) sugere que em redes a ordem é horizontal, portanto não hierárquica. Isso não significa, no entanto, que não deva existir coordenação, mas que esta estimule a horizontalidade, diversidade e pluralidade de seus membros. Estes são fatores determinantes para o grau de inovação da rede, visto que atuam como uma instância na qual os atores pactuam em torno de um objetivo comum ou para a superação de desafios comuns, o que requer um espírito empreendedor e criativo. Outro elemento estratégico em uma rede é a comunicação, especialmente os fluxos que permitem a troca de conhecimento e maior coesão entre os seus membros. Assim, a rede deve conferir poder a quem a integra, potencializando cada um dos participantes do processo.

De acordo com Rodríguez e Cardarello (2007), as principais características das redes de cidades são: (1) a ausência de hierarquia na relação entre seus membros, visto que essa relação costuma ser horizontal, sem hierarquias; (2) o alcance geográfico global, posto que redes de cidades possuem atuação internacional devido a composição da rede; (3) a agilidade, tanto para as tomadas de decisão quanto para o intercâmbio de informações e experiências; (4) a multiplicidade de atores, com a inserção de uma diversidade de atores; e por fim (5) a democratização do conhecimento através da inclusão de municípios de diversas características distintas.

A reunião entre cidades não é algo novo ou exclusivamente associado à era da globalização. Como fenômeno de dimensão global, ganha relevância a partir da criação da IULA (International Union of Local Authorities), em 1913, como uma associação de redes municipalistas, nacionais e regionais para promoção da autonomia local; e da UTO (United Towns Organization), em 1957, para promoção da cooperação técnica e irmanamento entre cidades para construção da paz. Essas redes, juntamente com a Metrópolis, se unem e formam, em 2004, a rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), com sede em Barcelona (Salomón; Sánchez, 2008). Esse movimento foi acompanhado e alimentado por uma crescente demanda dos governos locais por uma voz comum e própria junto aos espaços globais intergovernamentais, notadamente as



Nações Unidas e as negociações multilaterais. Esta crescente demanda de governos locais foi efetivada pela primeira vez em 1992 por meio da formalização do Grupo Principal de Autoridades Locais (Local Authorities Major Group) na Agenda 21⁸, representado então pelo ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, como um canal formal para participação deste grupo, além de outros oito grupos de atores relevantes para as discussões e atividades da ONU sobre desenvolvimento sustentável⁹.

Assim, ao longo das últimas décadas, é possível observar a proliferação de redes em distintos form-

⁸ Até hoje o ICLEI representa os governos locais na LGMA, juntamente com a UNFCCC.

⁹ Informações sobre os Grupos Principais e seus parceiros organizadores estão disponíveis em: <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>.

atos e a partir de distintos objetivos: de arranjos regionais a globais; de associações municipalistas de amplo escopo a redes temáticas; de organizações formalmente constituídas para representação política frente a fóruns nacionais e regionais a redes de baixa institucionalidade para cooperação técnica e política. O ecossistema de redes, antes simples, é agora um ecossistema complexo (Losada, 2019), com tipos variados de redes, que atuam de forma transversal e em múltiplos territórios, no qual ainda predominam as redes mais tradicionais, ou clássicas, que gradativamente se veem obrigadas a conviver nessa nova realidade. A complexidade do sistema pode ser exemplificada pela tipologia proposta por Losada (2019): (i) redes globais generalistas de filiação pública; redes regionais generalistas de filiação pública; (iii) redes

vinculadas a espaços culturais pós-coloniais; (iv) redes especializadas globais de filiação pública; (v) redes temáticas regionais de filiação pública; (vi) redes mistas ou multinível de liderança pública; (vii) redes de liderança privada¹⁰. Não caberá a este ensaio apresentar uma reflexão ou crítica propositiva em relação a essa proposta de classificação, mas apenas utilizá-la com a finalidade de ilustrar a diversidade e complexidade.

Há outras formas possíveis de se analisar as redes internacionais de municípios, por exemplo, a partir da sua caracterização como redes não hierárquicas, horizontais e policêntricas, de associação voluntária, com um objetivo temático claro e

¹⁰ Acesso ao artigo:

<https://www.metroplis.org/sites/default/files/resources/Repensando%20el%20ecosistema%20de%20redes%20internacionales%20de%20ciudades.pdf>.

específico, que vai além do lobby e mobilização, fomentando assim a implementação de medidas comuns entre seus membros (Kern; Bulkeley, 2009). Nessa linha, Andonova et al. (2009) apresenta alguns instrumentos que as redes internacionais de cidades utilizam, tais como (1) o compartilhamento de informações; (2) a construção de capacidades; e (3) o estabelecimento de regras comuns. Todas essas possibilidades de classificação e caracterização das redes ainda é válida, mas pode ser insuficiente para abarcar a diversidade, multiplicidade, e portanto a complexidade do ecossistema desse tipo de organização na contemporaneidade.

Um ponto que merece destaque é a quantidade de redes existentes atualmente. De acordo com Acuto e Rayner (2016) apud Losada (2019), existem mais de 200 redes operando em nível global. Tamanha amplitude e diversidade, oferece riscos de perda de eficiência, disfunção na interlocução com outros atores (inclusive os governos locais) e uma dinâmica prioritariamente endógena (Losada 2019), que é ainda mais agravada pela competição por recursos escassos e por atenção de todos os tipos de atores com as quais elas interagem.

Para os municípios associados às redes internacionais de cidades, a participação em diferentes associações pode ter motivações técnicas, políticas e mesmo institucionais. A perspectiva técnica está relacionada à troca de experiências e à busca por conhecimento, capacitação e recursos, no sentido de acelerar, ampliar e melhorar os processos de desenvolvimento local. A perspectiva político-institucional pode estar relacionada tanto à busca por legitimidade de uma política ou programa local, a partir da sua aceitação e destaque internacional, como também pela tentativa de se articular com outros atores e de influenciar espaços internacionais contribuindo para o “empoderamento” dos governos locais. Sobre este ponto, nota-se que:

(...) a autonomia local é reivindicada como a grande bandeira: autonomia para a tomada de decisões, para a eleição de autoridades, para ter base fiscal própria, para cooperar e se relacionar além fronteiras. A descentralização é perseguida como a panaceia, exigindo “devolver” aos poderes locais o que antes era seu e

reequilibrando a distribuição de dinheiro e competências na “subsidiariedade” (ALLAS, 2016: 20, 21)¹¹

Portanto, ao reconhecer o papel das redes Globais de Cidades e Governos Locais, cabe observar, como fizeram Perpétuo e Cerqueira (2018), alguns desafios comuns a este tipo de organização: (1) formas de participação e representação dos municípios em fóruns intergovernamentais e busca de novas maneiras de incidência; (2) capacidade das redes em manter sua autonomia de agenda e prover reais oportunidades de transformação das realidades locais; (3) desigualdade nas relações de poder entre os municípios participantes; (4) risco do diálogo excessivamente endógeno; (5) necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de promoção da cooperação e intercâmbios.

A partir dessa breve análise, as perguntas que se podem apresentar são tão diversas como as possibilidades de respostas. As redes estão conscientes da oportunidade que se apresenta? As redes estão atentas à necessidade de autocrítica propositiva? Há movimentos de convergência e alinhamento entre as redes? Quais outros fenômenos devem ser considerados nesta análise?

A seguir algumas reflexões no intuito de contribuir para que a academia e a rede practioners da paradiplomacia possam avançar com pesquisas, estudos e análise propositivas que agreguem valor à ação das redes internacionais de governos locais.

Análise prospectiva

Para analisar a atuação de redes de municípios e mobilização de governos locais, é necessário investigar a interação dessas redes com os próprios governos nacionais e grandes organizações internacionais, de forma a entender a importância crescente do posicionamento dos governos locais

¹¹ Do original: “(...) se reivindica la autonomía local como la gran bandera: autonomía para la toma de decisiones, para la elección de autoridades, para contar con una base fiscal propia, para cooperar y tener relaciones más allá de las fronteras. Se persigue la descentralización como la panacea, exigiendo “devolver” a los poderes locales lo que algún día les fue propio, y reequilibrando en “subsidiariedad” la repartición del dinero y de las competencias”.

perante a temas contemporâneos que vão desde o combate a fome e pobreza até migrações e agendas de sustentabilidade.

Uma primeira tendência a se observar foi identificada por Jean-Pierre Malé (2019), em um ensaio sobre o surgimento de alianças ou frentes de mobilização de cidades. Malé aponta dois perfis para essas coalizões. O primeiro tipo de coalização é aquele que mobiliza cidades contra uma política nacional, ou mesmo internacional. Os exemplos mais recentes estão nos Estados Unidos, onde os governos locais reagiram a políticas nacionais, durante o mandato do presidente Trump. “Cidades Santuário”¹² – que reúne cidades que se opuseram à política migratória -, e “Ainda Estamos Dentro” (We are Still In¹³) - que reuniu cidades e estados que não aceitaram abandonar o acordo do clima -, representam essa insatisfação dos governos locais perante a uma política nacional. O segundo tipo une as cidades contra um risco comum. Foi o caso da plataforma “Cidades para a Saúde Global” (Cities for Global Health¹⁴), criada para gerar possibilidades de trocas de experiências e cooperação entre as redes e cidades no que se refere ao enfrentamento à pandemia do Covid-19. Além disso, existem inúmeras coalizões e propostas de compromissos relacionadas ao enfrentamento à crise climática, tais como o (i) Pacto Global dos Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM¹⁵); (ii) Corrida para a Neutralidade (Race to Zero¹⁶); (iii) Corrida para a Resiliência (Race to Resilience¹⁷); (iii) Desenvolvendo Cidades Resilientes 2030 (MCR 2030¹⁸); entre outras.

As frentes, coalizões de redes e compromissos podem ser vistas como um estímulo e um valor agregado ao movimento de cidades, por um lado, assim como também podem ser tidas como uma resposta às críticas relacionadas à fragmentação, endogenia e competição entre as redes. Em contrapartida, também a tipologia das frentes e como elas são constituídas e financiadas deve ser considera-

da. Muitas vezes as coalizões recebem financiamento privado, que, de tão vultosos, podem induzir toda ação das redes para objetivos que não são seus, e não raro sequestrando ou sobrepondo agendas e recursos que outrora iriam ser canalizados pelas redes, ou liderados por elas.

O chamado à firma de compromissos, embora tenha um potencial catalisador de agendas, geralmente surge sem um plano claro que designe o papel das redes como fomentador ou parceiro técnico de implementação dos mesmos. Malé (2019) percebe as frentes de redes de cidades (ou de cidades) como uma resposta à dinâmica convencional de incidência das redes tradicionais, muito enfocadas em participar do sistema internacional como ele é, e por isso com resultados de pouco efeito transformador, em termos de estrutura e governança global, e com incidência muito limitada nas agendas globais, já que o sistema de Estados é desenhado para se preservar, permitindo mudanças lentas e, em sua maioria, de longo prazo.



¹² <https://cis.org/Immigration-Topic/Sanctuary-Cities>.

¹³ <https://www.wearestillin.com/>.

¹⁴ <https://www.citiesforglobalhealth.org/>.

¹⁵ <https://www.globalcovenantofmayors.org/>.

¹⁶ <https://racetozero.unfccc.int/join-the-race/>.

¹⁷ <https://racetozero.unfccc.int/system/resilience/>.

¹⁸ <https://mcr2030.undrr.org/>.

Em relação às ações de convergência, vale destacar a Global Task Force¹⁹, que existe desde 2013 como um mecanismo de coordenação global entre as redes, buscando posições consensuadas frente ao sistema internacional tradicional, visando ampliar a capacidade coletiva de incidência das redes. Essa força tarefa reúne cerca de 30 associações de municípios e governos regionais, e apresenta-se como um avanço, no que se refere aos esforços de mitigar a fragmentação.

Há sinais de que as grandes redes estejam se movendo, atentas à oportunidade e necessidade de reposicionar-se. Nesse sentido, a própria CGLU²⁰ contratou uma organização externa para conduzir um processo de avaliação independente sobre a percepção do seu valor, suas atividades e suas dinâmicas de governança. Ação inédita e que aponta para a percepção de um novo momento e uma nova realidade para a sua atuação.

Conclusão

Embora os desafios para ação internacional das cidades e governos locais estejam se tornando cada vez maiores e mais complexos, a lenta transformação do ambiente internacional apresenta um momento extremamente favorável para que as redes e associações internacionais se posicionem como elemento de alavancagem paradiplomática.

Ademais, ainda que haja uma tendência ao surgimento de novas redes com temas e perspectivas de ação extremamente diversas, as redes mais tradicionais ainda desempenham um papel fundamental para que o ecossistema como um todo tenha relevância e consiga de fato se constituir em um fator de mudanças nas estruturas da governança global, com consequências positivas para o desenvolvimento local.

A perspectiva de ação coordenada entre os diversos níveis de governo se impõe, prevalecendo na cooperação descentralizada os recursos dos governos nacionais ou organizações que reúnem os Estados-Nação. Nota-se o surgimento de frentes ou

coalizões de redes, e uma preocupação crescente das redes tradicionais em repensar as suas dinâmicas.

Por certo não haverá um caminho único para o aprimoramento e aperfeiçoamento da paradiplomacia. No entanto, indubitavelmente, as redes serão pontes, estradas e meios para que as cidades e governos locais fortaleçam cada vez mais a sua dinâmica de inserção internacional. Quanto mais as cidades busquem participar ativamente das redes, melhor elas se tornarão, e mais valor agregado irão gerar para seus associados. Quanto mais as cidades demandarem a ação coletiva entre as próprias redes, melhores serão as frentes e coalizões entre as redes. Num mundo em transformação, a cooperação é fator de redução das incertezas, de criação de ordem e estabilidade, e de potencialização das dinâmicas e políticas locais que visam induzir o desenvolvimento local.

Referências

ALLAS (2016). Los Gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?. Ciudad de México: Cuaderno para la internacionalización de las ciudades 07, 2016. Disponível em: www.proyectoallas.net.

ANDANOVA, L. B.; BETSILL M. M.; BULKELEY H. (2009). Transnational Climate Governance. In: Global Environmental Politics. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, volume. 9, n. 2, pp. 52-73. Disponível em: <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/glep.2009.9.2.52>

KERN, Krisitine; BULKELEY, Hurriet (2009). Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. In: JCMS, volume. 47, issue 2, pp. 309-332.

LOSADA, A. F. (2019). "Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades". In: LOSADA, A. F. y ABDULLAH, H. (coord.) Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Barcelona: CIDOB, pp. 21-32.

MALÉ, J. P. (2019). "La emergencia de frentes y alianzas de ciudades: ¿Hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales?". In: LOSADA, A. F. y ABDULLAH, H. (coord.) Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Barcelona: CIDOB, pp. 33-40.

MARTINHO, C (2011). Redes Síntese. Disponível em: <https://documents.tips/documents/redes-sintese-cas-sio-martinho.html>.

PERPÉTUO, R. O.; CERQUEIRA, B. (2018). Redes e

¹⁹ <https://www.global-taskforce.org/>.

²⁰ <https://www.uclg.org/>.

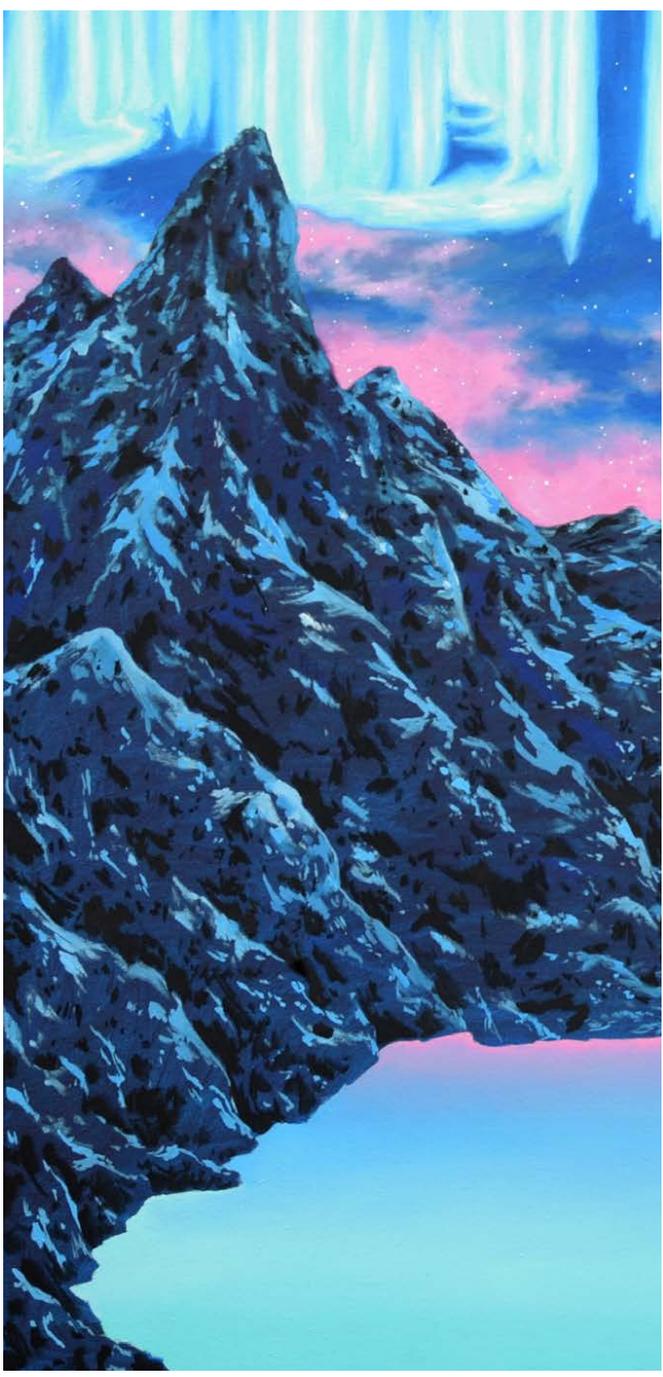
Associações Internacionais de Cidades e Governos Locais: uma reflexão crítica. Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro: 2007- 2017 (Teoria e Prática).

PERPÉTUO, R. O.; JACOBI, P. R. (2019). Redes Globais, Agendas e Ações de Adaptação. In: Planejando o Futuro Hoje: ODS 13, Adaptação e Mudanças Climáticas em São Paulo. São Paulo, IEE-USP, pp. 52-55.

RODRIGUES, G. M. A., XAVIER, M., ROMÃO, W. M. (2009). Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino.

RODRÍGUEZ, J.; CARDARELLO, A. (2007). Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In: Anuário de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatório de Cooperação Descentralizada Local UE-AL, Barcelona.

SALOMÓN, M; SÁNCHEZ, J. (2008). The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor. In: Brazilian Political Science Review. Associação Brasileira de Ciência Política São Paulo, volume 2, n. 1, pp. 127-147.



MARCUS SOARES

Analista internacional em formação, é graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Entusiasta dos estudos da paradiplomacia, possui como foco de pesquisa a internacionalização de cidades e sua relação com as certificações de patrimônios mundiais pela UNESCO.



RODRIGO PERPÉTUO

Secretário executivo do ICLEI América do Sul, é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PROCAM / IEE-USP), economista da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).



Todos los números de TIP, autores y artistas

En este apartado queremos mencionar uno por uno a los autores y los artistas que han generado cada revista TIP.



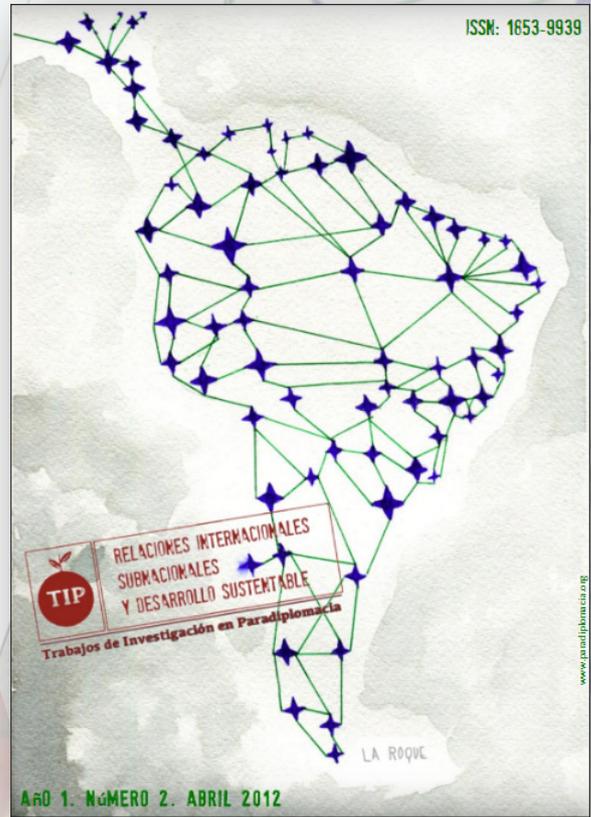
Una Aproximación a las Relaciones Internacionales Subnacionales

Artista

Federico Mancini
@plana.arquitectos

Autores

Esther Adelaida Ponce Adame, Odile Inés Hourcade, Mariana Luna Pont, José Luis Niño Amézquita, Juan Pablo Prado Lallande, Diana Elizabeth Tadeo Villegas, Mariana Merlo Blázquez, Ray Freddy Lara Pacheco, Germán Ali de la Torre Morales, Carolina Echave Bastidas, José David Fierro Ruelas, Rafael Pinto da Silva



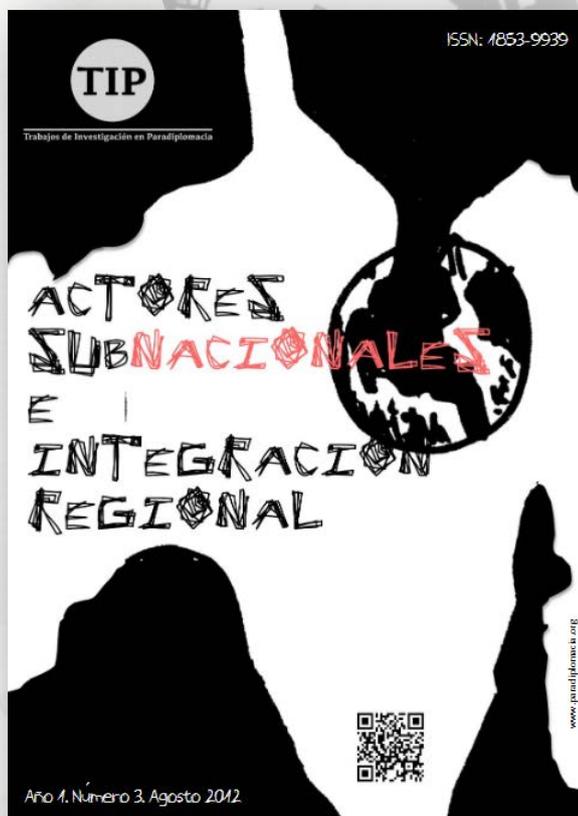
Relaciones Internacionales Subnacionales y Desarrollo Sostenible

Artista

Adriana Roque Cornejo
roque.adri@gmail.com

Autores

Thauan Santos, Luan Santos, Rafael Pinto da Silva, Laura Oliveira de Medeiros, Fernando Rei, Kamyla Cunha, Joana Setzer, Fabiana Rita Dessotti Pinto, Noemi Galvao, Thiago Mattioli Silva, Eduardo Augusto Café, Matilde de Souza, Armando Gallo Yahn Filho, Agustina Rodriguez Saá, Pedro Wouterlloed Sopag, Rosendo Alsina, Victoria Arancibia



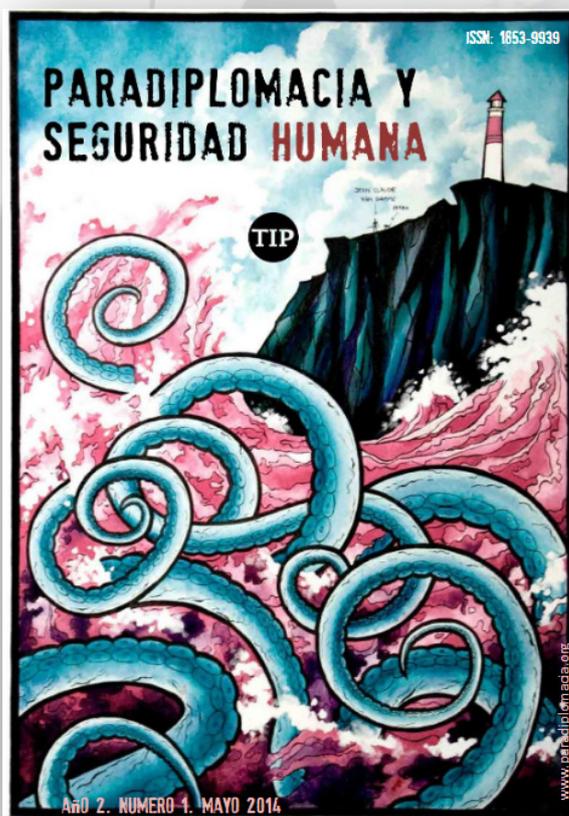
Actores Subnacionales e Integración Regional

Artista

Roberto Sánchez

Autores

Adriana Sletza Ortega Ramírez, Deisy Ventura, Marcela García Fonseca, Raffaella Coletti, Venere Stefanía Sanna, María Victoria Valle Sosa, Leonardo Díaz Abraham, Mayara Suzanne Freitas Chaves, Damián Paikin, Catherina Dhooge, Rafael Pinto da Silva, Eduardo Augusto Café



Paradiplomacia y Seguridad Humana

Artista

Marina Fages
@marinafages_pintura

Autores

Blanca Elena Gómez García, Fernando Carrión Mena, Marco Aurélio Machado de Oliveira, Fábio Machado da Silva, José María Ramos García, Joelle Deschamps, Eduardo Crivelli Minutti



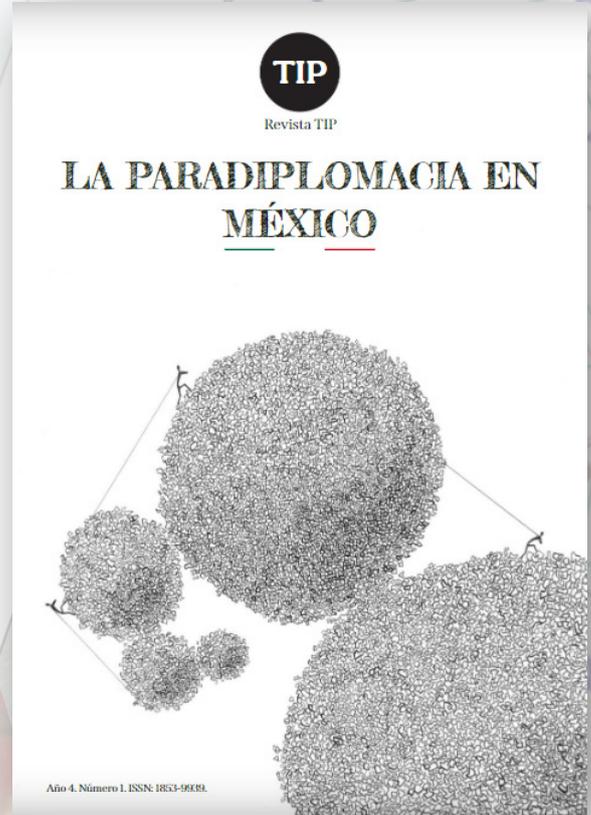
**La Cooperación
Descentralizada**

Artista

Ixtaccíhuatl Castro Medina
facebook.com/ixtaccihuatl.castromedina

Autores

María Luz Falivene Fernández, Lucila Bensegues
Irma Henríquez Díaz, Lucas Pavez Rosales,
María Sol Herrero, Pamela Ogando Souffront,
Lara Pacheco Ray Freddy, Agustina Gasser,
Micaela Rambaudo, Noelia Wayar



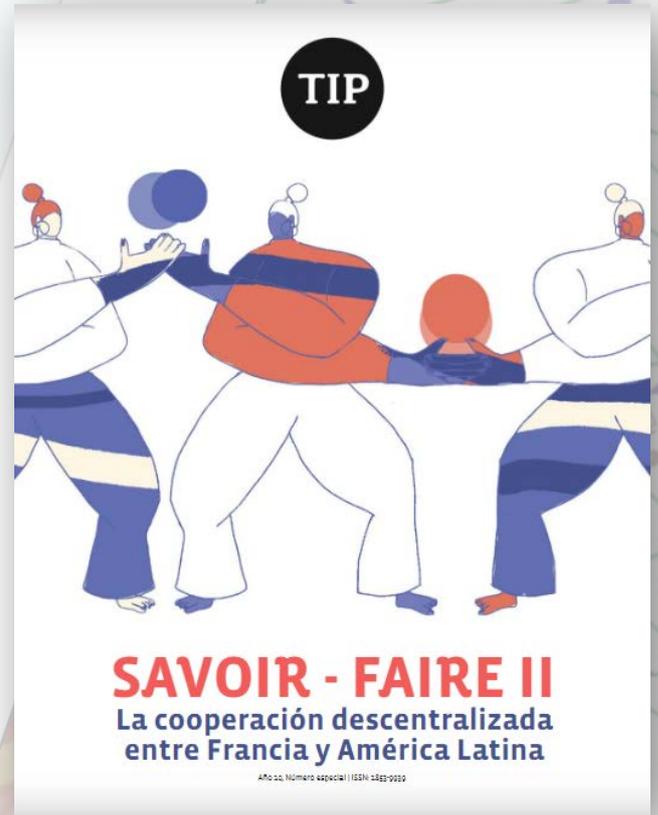
La Paradiplomacia en México

Artista

Paloma Marquez
www.palomamarquez.com.ar

Autores

Jorge A. Schiavon Uriegas, Andrés Barba Vargas,
Paola Beatriz Varela Trujillo, Pamela Angulo
Olvera, José Enrique Aguirre Torres, María del
Carmen Vega Ramírez, Oscar Pérez Farías, Jesús
Antonio Rodríguez López, Ana Itzael Hernández
Ramírez, Grecia María Alférez Hernández,
Braulio Antonio Díaz Castro, Santiago Betancur
Ramírez



Savoir Faire - La Cooperación Descentralizada entre Francia y America Latina.

Artistas

Alfredo Cáceres
@redolaf

Autores

Octavi de la Varga Mas, Nahuel Oddone, Emilie Faruya, Mary Gely, Diana Gomes, Sandra Fernandes, Pascal Delisle, Claude Castro, Pierre Calame, Eugene Zapata, Paola Arjona, Felicia Medina, y Anne-Claire Gaudru, Gérard Perreau - Bezouille, Pierre Weick, Katy Monier, Alain Houlou, Antoine Houlou-García, Georges Bonan

Savoir Faire - La Cooperación Descentralizada entre Francia y America Latina.

Artistas

Llohaly Strada
@llohalystrada

Autores

Ángel Tuirán Sarmiento, Santiago Betancur, Anne-Claire Gaudru, Braulio Díaz, Alicia San Nicolás, María Inés Rosas, Zoé Courboin, ARRICOD, Anne-Claire Gaudru, Solana Cornejo, María de la Paz Ibañez, Anne-Claire Gaudru, Equipo Técnico del Centro Franco Argentino de Altos Estudios de la Universidad Nacional de Rosario, Agencia de Cooperación, inversiones y Comercio Exterior y la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Santa Fe

Reconocimiento del equipo editorial histórico

Este es un homenaje a quienes han contribuido durante estos 10 años para que la publicación de TIP haya sido posible. Su talento, visión y apoyo han sido fundamentales.

A

Arámbula Carrillo, Karol Alejandra

B

Baldet, Léa
Bardesio, Geovana
Besen, Daphne
Borges Junqueira, Cairo Gabriel
Bianchi, Giovana
Bossler, Ana
Britos, Martín

C

Chauvet, Julien

D

D'Alessandro, Nicolás Ariel

E

Eribe, Victoria

F

Faruya, Emilie
Frances, María Julia

G

Gallegos, Fermín
Grizzo, Gastón
Giacobbi, Marion
Guzmán, Jolie

H

Huerta Núñez, Adriana

J

Joubin, Cecilia

L

Lafalla, Martías
Lara Pacheco, Ray Freddy

M

Mancini, Nicolás

N

Naranjo Morales, Andrea del Pilar
Navarro, Pablo

P

Paredes, Juan Guido
Pince, Jeanne

R

Robiou, Rosario
Rodríguez, Horacio

S

Servellón, Henry
Sánchez, José
Salcedo, Grecia Renatha

U

Vasco, Paul

V

Ulloa, Fernanda



Trabajos de Investigación en Paradiplomacia,
ISSN: 1853-9939
Año 11, Número especial.
Buenos Aires, Argentina, febrero de 2022.



Paradiplomacia.org