

TIP

EL FUTURO  
DE LA

PARADIPLOMACIA



Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 12, Número 2.  
Buenos Aires, Argentina, Octubre 2023. ISSN: 1853-9939. 1. Relaciones  
Internacionales 2. Gobiernos Locales 3. Paradiplomacia 4. Cooperación  
Descentralizada.

Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia).

Revista académica de acceso libre y gratuito. Disponible en [www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org). Los trabajos incluidos en este número fueron dictaminados y revisados por el Consejo Asesor y el Equipo Editorial TIP (Ver nota metodológica). 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 en Jefe y al Equipo de Editorial TIP por correo electrónico a [tip@paradiplomacia.org](mailto:tip@paradiplomacia.org).



**Paradiplomacia.org**

Copyright © 2023, Paradiplomacia.org

# EQUIPO

## **DIRECTOR**

Nicolás Mancini

## **EDITORA EN JEFE**

Jolie Guzmán

## **COORDINADORA DE PROYECTO**

Rosario Robiou

## **CONSEJO ASESOR**

Paola Arjona

Paulina Astroza

Denisse Grandas

Manuel Martínez Justo

Ray Freddy Lara Pacheco

Nahuel Oddone

Rodrigo Perpetuo

Octavi de la Varga

## **EQUIPO EDITORIAL**

Erick Álvarez

Anadela Armenta

Yicela Espinoza

Faustina de las Carreras

Roberto Castrezana

Martín Gonzalo Britos

Julia Jorge

Juan Francisco Olivero

Joao Ramos

María de los Ángeles Riedel

Rosario Robiou

Francia Serrano Silva

Florencia Zagales

## **DISEÑO GRÁFICO**

Nicolás D'Alessandro

## **ARTE**

Fanny Monier

Instagram: @fannymoni



# ÍNDICE

## Mensaje del Director

Nicolás Mancini ..... 5

## Nota Editorial

Jolie Guzmán y Rosario Robiou ..... 6

Nota Metodológica ..... 10

Agradecimiento al Artista ..... 11

Entrevista ..... 12

## Notas Breves

### La paradiplomacia: un concepto que llegó para quedarse

Zidane Zeraoui..... 18

### Retos y oportunidades de la paradiplomacia en un mundo en crisis. La paradoja de la paradiplomacia.

Octavi de la Varga..... 21

### ¿Una Europa a contracorriente? La invisibilidad de las ciudades en las relaciones UE - CELAC.

Agustí Fernández de Losada y Marta Galcerán ..... 26

### Apuntes sobre el futuro de la Paradiplomacia en la era de la globalidad.

Montserrat Iglesias..... 39

### Trascendiendo las categorías de 'Norte' y 'Sur' en la cooperación descentralizada.

Marcela López-Vallejo ..... 43

### Paradiplomacia: desafíos y oportunidades. Una mirada desde la cooperación descentralizada.

Alicia San Nicolás ..... 51

## El futuro de las ciudades globales

Francisco Resnicoff..... 58

## Artículos

### La paradiplomacia como herramienta para el desarrollo de los territorios periféricos en México

Daniel Villarruel Reynoso, Rocío del Castillo Soto, Cinthia Vanessa Barba Rubio, Ana Paula Hernández Álvarez, Armando López Castellanos, Laura Nathalia Riverón Pérez, Natalia Castro Piñón, Pedro Guzmán Reyes, Rubén Barba Aguirre ..... 62

### Cataguases Cidade Criativa: o cinema por meio da cooperação descentralizada

Luíza Moura Resende ..... 80

### Paradiplomacia y comercio exterior. La gestión internacional subnacional y la promoción de las exportaciones

Viviana Inés Arias ..... 98

### La gobernanza local - internacional de la IA ante las disrupciones en el sistema productivo

José Enrique Aguirre Torres, Liliana Guadalupe Orozco Castillo, María del Carmen Vega Ramírez..... 114

### Um estudo acerca da paradiplomacia africana: a seção africana da rede de cidades e governos locais unidos

Gabriel Macedo y Victor Maffini ..... 133

Dedicatoria ..... 151

# MENSAJE DEL DIRECTOR

## NICOLÁS MANCINI

Director de la Revista TIP

Director Ejecutivo de Paradiplomacia.org



**E**n nuestras conferencias y seminarios solemos comenzar con la frase, quizá un poco provocadora, “La Paradiplomacia es el futuro de las relaciones internacionales”. Y aunque ésta puede entenderse como una mirada visionaria y un poco pretenciosa, cada año parece más cierta.

Ahora bien, si la Paradiplomacia es el futuro de las Relaciones Internacionales ¿cuál es el futuro de la Paradiplomacia? ¿Cómo serán los años que vienen? ¿Qué características tendrá esa política pública? ¿Cómo y dónde tendrá sus nuevos saltos evolutivos y sus casos de vanguardia? Está claro que los gobiernos locales no retroceden en su avance en el plano internacional. Cada cada año nuevas instituciones académicas generan espacios de aprendizaje e investigación sobre la temática; cada año se abren nuevas oficinas de Relaciones Internacionales en los gobiernos locales y esta práctica en desarrollo expande su impacto en nuevos espacios.

Esas son las preguntas que nos hicimos en este nuevo número y hemos encontrado excelentes autoras y autores que nos ayudan a mirar hacia adelante e imaginarnos el futuro. A esos investigadores visionarios debemos este especial de TIP que con mucha alegría ponemos a disposición de todos los que, como nosotros, creemos que la Paradiplomacia es el futuro de las relaciones internacionales.

# NOTA EDITORIAL

## REVISTA TIP : EL FUTURO DE LA PARADIPLOMACIA

¿Cómo se proyectan las relaciones internacionales de los gobiernos locales teniendo en cuenta las múltiples variables de nuestro contexto actual? ¿Cómo se transformarán las formas de cooperación entre los actores subnacionales? ¿Qué escenarios, soluciones y propuestas para el futuro?

Responder a estas preguntas no es una tarea fácil debido a los grandes retos que transforman la comunidad internacional diariamente. Los conflictos, las crisis y los cambios ambientales, sociales y económicos son fenómenos que impactan a los Estados y que tienen, además, efectos profundos sobre las relaciones que sus gobiernos subnacionales generan con pares en otros países o regiones del mundo.

Así, conscientes de la complejidad de esta tarea, decidimos, desde el Equipo Editorial, invitar a autores y autoras a que respondieran con nosotros a estos interrogantes. Hoy, a través de esta nueva edición de la Revista TIP, compartimos sus respuestas con nuestros lectores. Presentamos aquí análisis innovadores, diversos, que buscan sugerir soluciones frente a los retos y transformaciones de la paradiplomacia actual. Sobre todo, análisis que pretenden ser también propuestas de acción ante los escenarios de la paradiplomacia futura.

Como en ocasiones anteriores, la revista se divide en dos grandes secciones: notas breves y artículos. Para el desarrollo de las notas bre-

ves, contamos con la participación de expertos y expertas dentro del área, a quienes hemos invitado para que compartan sus reflexiones acerca de esta temática tan relevante. Por otro lado, los artículos permiten que profesores, practitioners y estudiantes den a conocer sus preguntas de investigación y hallazgos científicos, generando un aporte importante al ejercicio de la Paradiplomacia a nivel internacional.

Esta edición de la revista TIP comienza con una participación muy especial gracias a la valiosa colaboración del Embajador Francisco O. Mora, Representante Permanente de Estados Unidos ante la Organización de los



Estados Americanos (OEA). A través de una entrevista realizada por el equipo de Editorial TIP, el Embajador expone la importancia del actuar de las ciudades como actores que adquieren cada vez más relevancia en la solución de los desafíos globales. Los gobiernos locales son hoy actores con capacidad para desarrollar acciones determinantes y contribuir a la implementación de las agendas globales y qué mejor ejemplo de ello que la Iniciativa Cities Forward.

Seguidamente, la sección de notas breves inicia con la colaboración de Zidane Zeraoui, quien expone una visión general de la paradiplomacia como un fenómeno en pleno desarrollo dentro de las relaciones internacionales y que resulta esencial para tener una visión más amplia del sistema internacional. No obstante, así como comienza a tener un papel cada vez más relevante, también se enfrenta a un futuro convulso para su desarrollo.

Posteriormente, Octavi de la Varga presenta siete variables que al ser analizadas, sugiere que determinarán el futuro de la paradiplomacia en los próximos años. Una de estas variables sin duda es la acción en el marco de las redes de ciudades, concepto que es retomado por Agustí Fernández de Losada y Marta Galceran-Verché, quienes presentan la evolución de los gobiernos locales en el escenario internacional al destacar las razones por las cuales se deben mantener a largo plazo las colaboraciones entre América Latina y Europa con el análisis de nuevas agendas como el Global Gateway. En la misma línea, Montserrat Iglesias destaca en su texto que, a futuro, es importante reconocer las áreas de oportunidad dentro de la paradiplomacia como: la redefinición de conceptos, la profesionalización de la disciplina y

la oportunidad de repensar la internacionalización desde enfoques intermunicipales, metropolitanos y regionales impulsados por el multilateralismo. Esta idea se complementa por la siguiente nota, escrita por la Dra. Marcela López-Vallejo, quien afirma que es necesario replantear las categorías de “Norte” y “Sur” en el contexto de la cooperación descentralizada, específicamente dentro las redes de ciudades.

Para comprender de una mejor manera los retos de las ciudades, Francisco Resnicoff nos presenta un panorama valioso de las nuevas agendas globales y las formas en las que la cooperación descentralizada apoya con soluciones tangibles ante las adversidades actuales. Finalmente, Alicia San Nicolás nos presenta a través de su nota el caso específico de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional (DNCIN) de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos (ACIAH) que actualmente está generando relaciones estrechas con municipios en Chile y Uruguay para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como herramientas ante los retos locales a nivel bilateral y multilateral.

En la segunda parte, los lectores y las lectoras encontrarán un contenido diverso de 5 artículos; diversos en sus enfoques, metodologías y geografías. En el primero de ellos, “Paradiplomacia, ¿una herramienta ejercida por todos los gobiernos locales?” Daniel Villarruel en conjunto con los estudiantes de Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara, nos invitan a reflexionar sobre las oportunidades con las que cuentan los gobiernos locales afluentes y periféricos en el territorio mexicano en el ámbito de la paradiplomacia. Un artículo que utiliza una metodología muy

interesante y que culmina con 10 aportes indispensables para la paradiplomacia del futuro.

Seguidamente, Luiza Moura Rezende nos invita a conocer de cerca la experiencia de cooperación descentralizada utilizada por Cataguses, un pequeño pueblo del interior de Brasil, que busca posicionarse como una economía creativa enfocada en el sector audiovisual. Un caso que resalta la importancia de las redes de ciudades como plataforma de impulso para el logro de estos objetivos y muestra el trabajo realizado desde la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO.

En su texto, Viviana Arias ilustra el trabajo de la Agencia ProCórdoba en Argentina, destacando cómo los organismos público-privados de promoción de exportaciones pueden fortalecerse institucionalmente y colaborar a nivel global. Es claro que los gobiernos subnacionales desempeñan un papel activo en la internacionalización de sus territorios y el comercio exterior es esencial. La autora destaca que la evaluación constante y la adaptación a entornos cambiantes son fundamentales para garantizar un desempeño exitoso en la inserción de empresas locales en mercados internacionales.

El cuarto artículo nos invita a reflexionar sobre el papel que ha cobrado la inteligencia artificial (IA) en los últimos años y, sobre todo, sobre el efecto disruptivo que esta ha tenido no sólo en la productividad sino en los espacios de gobernanza. Enrique Aguirre aborda la gobernanza internacional-local de la inteligencia artificial en los territorios a través de un análisis basado en: la Economía Política Internacional de la Inteligencia Artificial, los modelos de IA y el impacto que ha tenido la IA en las ciudades y la cotidianeidad de sus habitantes.

Como cierre de esta edición, Gabriel Vieira de Macedo y Víctor de Lima Maffini presentan un in-

teresante estudio de la paradiplomacia africana, tomando como base de su análisis las acciones realizadas por los actores subnacionales en el marco de la red de ciudades CGLU en su sección regional para África. El análisis observa el desarrollo internacional de los gobiernos subnacionales africanos desde el año 2017 hasta el 2021, generando conclusiones sugerentes sobre el rendimiento (performance) e importancia de estos actores en el escenario de la paradiplomacia global.

Sin duda, los lectores y las lectoras están frente a una edición que aborda temas determinantes para el desarrollo de la paradiplomacia en los próximos años. Una edición que cumple su propósito : aquel de analizar los escenarios actuales y complejos de la paradiplomacia, con el fin de generar soluciones, propuestas, que nos permitan abordar las dinámicas futuras.

Una vez más, desde el equipo de la Editorial TIP, agradecemos el valioso aporte de autores y autoras que hoy contribuyen a que la presente edición sea posible. Gracias a un maravilloso equipo por su trabajo y entusiasmo. Y gracias, como siempre, a quienes nos leen convencidos, como nosotros, del valor que tienen las reflexiones aquí plasmadas.

¡Que la disfruten!

Jolie Guzmán. C 



**Jolie Guzmán**

Editora en Jefe - TIP Editorial



**Rosario Robiou**

Coordinadora de Proyecto



# NOTA METODOLÓGICA

Para la elaboración de la presente edición de la revista TIP “El Futuro de la Paradiplomacia” se reunieron artículos inéditos cuyo objetivo es abordar diferentes temas relacionados con el porvenir de la paradiplomacia. Todos los trabajos sitúan sus reflexiones en alguna de las líneas propuestas en la convocatoria realizada.

## Proceso de selección de trabajos

El proceso para la selección de los trabajos que se presentan en la presente edición de la Revista TIP estuvo compuesto por las siguientes etapas:

**1. Convocatoria abierta:** en un primer momento, se hizo pública la convocatoria a través de las redes y plataformas de Paradiplomacia.org. En ella se especificaron las líneas temáticas, los criterios de selección de trabajos, el formato de presentación de las propuestas y las fechas importantes.

**2. Recepción de resúmenes:** Los resúmenes son recibidos virtualmente hasta la fecha límite de la convocatoria. Una vez cerrada oficialmente la convocatoria, se organizaron los resúmenes recibidos; revisando que cumplieran con los criterios de formato requeridos.

**3. Primera revisión:** aquellas propuestas que cumplieron con los criterios de forma, pasaron a ser evaluadas por el Consejo Asesor de la Revista TIP y el Equipo de TIP Editorial. En esta primera revisión, se utilizó una escala del 1 (menor pertinencia) al 5 (mayor pertinencia) para considerar la publicación de cada propuesta. La calificación emitida por los miembros del Consejo Asesor tuvo mayor peso cuantitativo que aquella realizada por el Equipo Editorial. Además de la escala, los evaluadores realizaron comentarios para justificar su puntuación, teniendo en cuenta crite-

rios como la originalidad, relevancia, rigurosidad metodológica y coherencia con los objetivos establecidos para el presente número de la Revista.

**4. Comunicación de las propuestas seleccionadas:** en esta etapa se identifican aquellas propuestas que, gracias a los puntajes de sus evaluaciones, cumplen con los criterios para ser publicadas. Los autores fueron contactados por el Equipo Editorial para notificarles que su propuesta sería publicada y comunicarles la fecha de recepción de sus artículos in extenso.

**5. Recepción de artículos completos y asignación:** el Equipo de TIP realizó una asignación de los artículos recibidos a los miembros del Consejo Asesor y a los miembros del Equipo de TIP Editorial para proceder a su evaluación.

**6. Revisión por pares doble ciego:** todo el proceso de evaluación se realiza bajo la modalidad de revisión por pares doble ciego, double-blind peer review, en la que se mantiene el nombre y afiliación de los evaluadores confidenciales durante la revisión de los artículos.

**7. Feedback:** una vez finalizada la evaluación, se hicieron llegar los comentarios, sugerencias y observaciones a los autores y autoras a través del Equipo de TIP Editorial. Esto permitió que los autores pudieran realizar las modificaciones pertinentes para la entrega final de sus textos en la fecha establecida.

**8. Entrega de textos y revisión final:** cumplido el plazo para la entrega de los textos finales, estos son encaminados a una última revisión por parte del Equipo Editorial. Esta tuvo como propósito identificar y ajustar aspectos de forma, con el fin de que los textos cumplan con los criterios de estilo de TIP Editorial para su publicación.

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

**Instagram: @fannymoni**



# CONVERSACIÓN CON EL EMBAJADOR FRANCISCO MORA - EMBAJADOR DE ESTADOS UNIDOS ANTE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).

por *Jolie Guzmán y Nicolás Mancini*



**JG:** Embajador Mora, es un honor para nosotros poder conversar con usted. Muchas gracias por su tiempo.

Las primeras tres preguntas que queremos hacerle tratan sobre su visión como experto en asuntos de política internacional y las siguientes específicamente sobre el programa Cities Forward<sup>1</sup>.

En principio, nos gustaría saber ¿Cómo percibe usted la evolución del sistema internacional y, específicamente, de las ciudades como actor político emergente en el plano global?

**AM:** La verdad es que las ciudades y los alcaldes han estado lidiando, hace bastante tiempo, de forma directa con los mayores desafíos globales. Sin embargo, sólo ahora le prestamos más atención a lo que están haciendo. Por eso considero que el trabajo que ustedes hacen es importante. Pero también es cierto que hay otros problemas, unos más contemporáneos y globales, como el cambio climático, que moldean nuestras naciones y comunidades de manera rápida y profunda.

Como saben, América Latina es la región más urbanizada del mundo y, por ende, sus alcaldes,

<sup>1</sup> Para conocer más sobre la iniciativa Cities Forward : <https://icleiusa.org/cities-forward/>

líderes de ciudades y gobiernos municipales, cumplen un rol determinante en determinar qué tan receptivos son los gobiernos democráticos a las necesidades de las personas. Los alcaldes, sin duda, pueden fortalecer la fe y la confianza de las personas en la democracia al brindar soluciones tangibles para estos problemas. En ese sentido, soy optimista y creo en lo que hacen las ciudades no sólo al interior de sus comunidades sino también en lo que hacen con otras ciudades. El trabajo realizado en las redes de ciudades, donde los gobiernos combinan sus recursos y crean relaciones de cooperación para abordar las agendas globales (como los ODS) son muy importantes.

La efectividad de estas acciones ha contribuido a que los gobiernos nacionales/centrales aprecien de mejor manera el impacto que los gobiernos locales están teniendo y se den cuenta del papel que ellos juegan. Por ello es importante que los gobiernos municipales sean incluidos en la discusión y promovidos como parte de la solución a estos desafíos. También creo que los gobiernos nacionales tienen que encontrar maneras efectivas de asociarse. Ese es el desafío que tenemos actualmente: lograr que los gobiernos nacionales miren a las ciudades y las reconozcan como aliadas importantes que, además, pueden responder de manera específica a las necesidades que provienen de las comunidades.

En América Latina, donde todavía existe un tipo de gobierno muy centralizado, donde la mayoría de asuntos son asumidos por la capital, se necesita superar esta estructura histórica, este obstáculo cultural. Los gobiernos nacionales deben mirar a las ciudades, no como un impedimento o como un obstáculo, sino como un verdadero aliado.



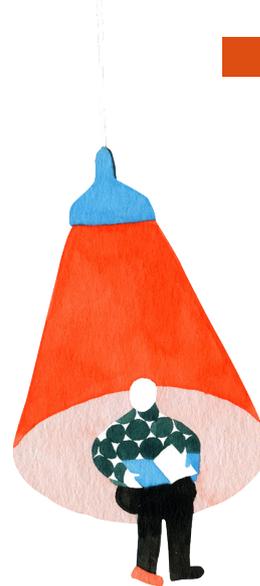
**JG:** Muchas gracias. De hecho, lo que nos dice está relacionado con la siguiente pregunta. ¿Cuál cree que sería la contribución de las ciudades de Estados Unidos a estos retos? ¿Cuál podría ser su principal aporte, gracias a la experiencia que tienen, para generar soluciones eficaces e innovadoras desde lo local?

**AM:** Las ciudades de los Estados Unidos han tenido siempre un rol importante para enfrentar todo tipo de desafíos. Las ciudades han sido la base local de muchas de las soluciones del gobierno. De hecho, el Secretario Blinken ha dicho en varias oportunidades que las ciudades son laboratorios de innovación de la nación.

En el último año, tanto en los Estados Unidos como mundialmente, rompimos récords relacionados a eventos climáticos extremos cuyas

consecuencias negativas han afectado a comunidades pobres de manera desproporcionada. En este marco, todas las ciudades estadounidenses elegidas para el programa Cities Forward, del que seguramente hablaremos después, tienen mucha experiencia que pueden compartir con otros socios de América relacionada con este tipo de retos. Para ilustrar esto, podemos citar dos o tres ejemplos:

- Después de la Supertormenta Sandy de 2012 arrasó con las comunidades costeras del norte de New Jersey Shore Island. La municipalidad de Hoboken en New Jersey se unió, luego de la catástrofe, con las comunidades vecinas para afrontar las secuelas de la tormenta y reconstruir la infraestructura de la ciudad de una manera multifacética llamada Rebuild by design. Se trata de una medida desarrollada en comunidad por los más afectados de la tormenta, que combina infraestructura verde y gris para frenar y capturar el agua de lluvia. El papel de la ciudadanía aquí fue fundamental. Las personas que habían sido afectadas se empoderaron y se convirtieron en promotores para atraer fondos federales para este proyecto innovador.
- En Chattanooga, Tennessee, hay una comunidad que desarrolló un plan integrado de sustentabilidad comunal para la ciudad, para el gobierno municipal con un objetivo enfocado en energía, agua, movilidad, ecosistemas, comunidades resilientes y reducción de desechos, entre otros. La idea es que en el año 2050 la comunidad sea carbono neutral. Desde el 2008, las emisiones de carbono en esta ciudad se han reducido un 25% mientras que su PIB se ha incrementado un 44%. Esto es un claro ejemplo de cómo las inversiones en este tipo de proyectos no necesariamente producen una



reducción del crecimiento económico, sino que, de hecho, lo incrementan.

El programa de Chattanooga llamado Build It Green AmeriCorps Opportunity Youth Service, busca la igualdad climática e intenta conectar a los adultos jóvenes con la oportunidad de construir una comunidad verde, sustentable y desarrollada. Además, creo que es importante que los jóvenes aprendan a proteger lo que es suyo y mejorar la resiliencia de los barrios que han sido mayormente afectados por las consecuencias del cambio climático.

Hay otro caso en Austin, Texas, que está relacionado con el calor extremo. Todos estos son ejemplos importantes que se están llevando a cabo en el país. Creo que estas fueron algunas soluciones basadas en la sustentabilidad, inclusión y resiliencia llevadas a cabo por las distintas ciudades de Estados Unidos para enfrentar los desafíos que aquejan a las comunidades y particularmente, aquellos basados en el cambio climático.

**JG:** Gracias, Embajador. De hecho, los Estados Unidos han dado un gran paso al reconocer la importancia de las ciudades en su política exterior. Esto se refleja en acciones como la puesta en marcha de la Iniciativa Cities Forward y el nombramiento de una Representante espe-

cial para las ciudades y la Diplomacia de Estado (Special Representative for City and State Diplomacy). ¿Podría hablarnos un poco sobre los próximos pasos que se darán para hacer realidad la visión del Departamento de Estado de "garantizar que alcaldes, gobernadores y líderes locales estén conectados con los beneficios de la política exterior de los Estados Unidos"?

**AM:** Para esto, el Departamento de Estado necesita asociarse con líderes locales e involucrarlos de manera sistemática y regular en nuestra política exterior. Es por eso que la Secretaría Blinken fue la primera en hablar en la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos durante una reunión que se llevó a cabo en enero y luego en abril, en la ciudad de Denver. Aún así, necesitamos que los alcaldes se involucren más en lo internacional, es un ida y vuelta. Por ejemplo, yo estaré yendo a Miami a fines de octubre para hablar en la Conferencia de Alcaldes Americanos (Interamerican Mayors Conference) y enfatizar en que nosotros necesitamos hacer más desde el Departamento de Estado, pero ellos, como alcaldes, también necesitan ser más dinámicos en el ámbito internacional.

Las ciudades y los Oficiales de Estado de los Estados Unidos, y sospecho que es también cierto para el resto de la región, suelen rehusarse a involucrarse internacionalmente porque no tienen la capacidad, el saber, la voluntad política, los recursos o el personal necesario para operar internacionalmente. Sobre todo cuando hay tantas problemáticas apremiantes que resolver en casa. Existe una especie de retraimiento, una mirada preventiva que debe ser superada.

Para aliviar algunos de estos problemas de capacidad hoy, estamos trabajando en un programa piloto llamado Reta Jo Local Diplomats, que tie-

ne como objeto enviar de tres a cinco diplomáticos estadounidenses a oficinas municipales para servir por un año en los asuntos internacionales o como consejeros de los alcaldes de esas ciudades. Esto proporcionará un valioso desarrollo profesional en nuestras oficinas internacionales mientras que las ciudades tendrán capacidad para trabajar internacionalmente.

El equipo de la Embajadora Hachigian está trabajando en generar capacitaciones e informar a las ciudades y estados para que tengan más facilidades para operar internacionalmente. Para ello, además de publicar webinars en asuntos importantes como la atracción de inversiones directas; el equipo estará trabajando para desarrollar en los próximos años talleres de trabajo para los oficiales de las ciudades y estados de los Estados Unidos. El Departamento y el representante especial están trabajando duramente para potenciar el perfil internacional de las ciudades y estados, y brindar soluciones para las problemáticas globales como el cambio climático. Los oficiales locales están involucrados en algo valioso para compartir con otras ciudades, alcaldes y oficiales locales de la región.

Pero en el corto plazo, la Representante Especial está planeando algunos eventos paralelos para la 28a Conferencia Climática de las Naciones Unidas que en noviembre tendrá lugar en Dubai este año. Ella también está creando estructuras que brindarán más retroalimentación entre ciudades, oficiales de estados y el Departamento para estar en contacto constante, retroalimentar y hacer todo el seguimiento necesario.

**JG:** Ahora, acerca de la Iniciativa Cities Forward. Quisiéramos saber ¿por qué cree usted que es importante tener a las ciudades de América Latina y del Caribe como una priori-

dad? ¿Cuál sería el valor agregado de los gobiernos locales de Latinoamérica y el Caribe en el marco de esta Iniciativa?

**AM:** Como he mencionado anteriormente, el Hemisferio Occidental (América Latina y el Caribe, pero también los Estados Unidos) es la región más urbanizada del mundo. En algunos países hasta un 80% de la población vive en ciudades. Entonces, es natural para nosotros lanzar, desde el Departamento, la Iniciativa Cities Forward, focalizándonos en los líderes locales del hemisferio. En América Latina y el Caribe están los mejores lugares del mundo para trabajar en términos de ciudades por razones positivas y tal vez, también, por otras no tan positivas.

En la reunión inaugural de esta Iniciativa hubo resultados importantes gracias al liderazgo del presidente Biden y a su visita en la reunión en Los Ángeles el 22 de junio. Esto demuestra que es nuestro compromiso, no solo del presidente Biden, sino también de los líderes para crear un futuro sustentable, resiliente y equitativo.

Mediante esta iniciativa, en asociación con ICLEI-Local Governments for Sustainability, Resilient Cities Catalyst, y the Institute of the Americas, esperamos fortalecer los lazos entre Estados Unidos, Latinoamérica y el Caribe por fuera de las capitales y de los ministerios de relaciones exteriores. Vamos a crear una oportunidad de aprendizaje entre pares para lograr sostenibilidad, inclusión y resiliencia ; que son cosas que todos tenemos en común.

Con esta iniciativa ayudaremos a nuestras ciudades socias de Latinoamérica y el Caribe a desarrollar e implementar planes de acción sostenibles, aquí nos referimos al seguimiento (follow up). Esto es muy importante para facilitarles la

obtención de inversiones y financiamientos para que puedan implementar sus planes con el objetivo de beneficiar a las comunidades y a sus territorios más postergados. Creo haber mencionado antes que en América Latina algunos alcaldes son verdaderos líderes en estas áreas. Por lo tanto, las ciudades de Estados Unidos tienen mucho que aprender de ellos. Esto es recíproco, ambos aprendemos del otro, asegurándonos de no cometer los mismos errores que ya hemos visto en el pasado.

Por ejemplo, cuando la Embajadora Hachigian era la teniente de alcalde de Relaciones Exteriores de Los Ángeles (First Deputy Mayor for International Affairs for the City of Los Angeles), solía mencionar cuánto había aprendido su ciudad de las de América Latina: como del sistema de transporte público en Río de Janeiro, de los sistemas de detección y alerta temprana de terremotos de las ciudades en México o de la cultura a favor de las bicicletas en Bogotá. Ella lo mencionaba en ese entonces y esto permitió que sus colegas estadounidenses aprendieran sobre las experiencias en otros lugares. Esos son sólo dos o tres ejemplos, pero hay muchos más. Me gusta particularmente el uso y la cultura de las bicicletas en Bogotá, que creo está bien desarrollado en Colombia. Este es el enfoque y el dar y recibir que creo es fundamental. Además, el follow up que podamos hacer; lograr el financiamiento y monitorear la implementación y el seguimiento. Creo que esto es más relevante que los compromisos que podamos asumir en el marco de los encuentros o conferencias.

**JG:** ¿Cuál es el alcance futuro de este programa? ¿Cómo se proyectan las relaciones entre las ciudades latinoamericanas y estadounidenses para los próximos años en el marco de esta iniciativa?

**AM:** En primer lugar, el objetivo es lograr posicionar a los Estados Unidos como el socio de desarrollo y crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe en los próximos tres años. Queremos lograr esta alianza y este financiamiento, sabiendo que estamos sirviendo a los más desfavorecidos (serving the underserved). Ahora, sobre nuestros objetivos a más largo plazo, mencionaré tres:

1. Involucrar a las comunidades más necesitadas y subrepresentadas del Hemisferio en la resolución de problemas asociados a la crisis climática de la manera más inclusiva posible y con la mayor cantidad de gente del hemisferio posible. Esto para atacar estos desafíos casi existenciales derivados del cambio climático.
2. Asegurar que las personas prosperen en sus ciudades natales, sin tener la necesidad de migrar a otro lado para sobrevivir y que, quedándose, trabajen en ellas, contribuyan a ellas y prosperen con ellas.
3. Apalancarse y crear nuevas relaciones y oportunidades de intercambio para los ciudadanos de Estados Unidos también.

**JG:** Muchas gracias, Embajador. De hecho, creo que podemos terminar aquí. Ahora le voy a pasar la palabra a Nicolás. Por favor, adelante.

**NM:** Gracias, Embajador, fue muy interesante escucharlo. Todo lo que usted dijo y cómo lo explicó fue lo que esperábamos de un líder de un Estado que desea hacer diplomacia a través de la paradiplomacia, es decir, ayudar a que las ciudades y estados se conecten con el mundo.

Como sabemos, hay algunas administraciones que no desean esto; que quieren centralizar las relaciones internacionales y perciben como un peligro que las ciudades se involucren internacio-

nalmente. Son dos formas de ver este tema. Nosotros confiamos en que es una forma muy interesante, inteligente y efectiva el hecho de que las ciudades puedan conectarse con el mundo. Por eso creemos que el mensaje que América quiere transmitir será claro y llegará a las comunidades, porque cuando se trabaja con los alcaldes, se trabaja con las personas, con la población. Muchas gracias por su tiempo, Embajador.

**AM:** Sin duda. Debemos superar esos desafíos culturales y estructurales. Todo debe ser hecho en conjunto con la oficina presidencial y con el ministro de Relaciones Exteriores. Gracias por esta oportunidad. Fue un placer estar con ustedes.



### **Francisco Mora**

Prestó juramento como embajador de Estados Unidos ante la Organización de los Estados Americanos el 30 de diciembre de 2022. Antes de ocupar su puesto actual, fue profesor de Política y Relaciones Internacionales e investigador principal en el Instituto Jack D. Gordon de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Florida (FIU).

# LA PARADIPLOMACIA: UN CONCEPTO QUE LLEGÓ PARA QUEDARSE

por **Zidane Zeraoui**



La Paradiplomacia como práctica es un fenómeno presente en el sistema internacional desde hace algunos siglos. Por ejemplo, la provincia de Quebec en Canadá, desde el siglo XIX, ya tenía relaciones con los países francófonos y en particular, con Francia. También es interesante mencionar el caso del Estado de Yucatán, en donde el gobernador Carrillo Puerto, después de la revolución mexicana, envió numerosos cargamentos de cereales a la recién creada Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, incluso antes del reconocimiento de la Unión Soviética por parte del gobierno mexicano.

Esta actividad internacional de gobiernos locales (que no fue muy intensa) prácticamente desapareció cuando se instaló la Guerra Fría a nivel global. La lógica de la bipolaridad impidió a los gobiernos locales tener una autonomía y por ende una participación en la vida del sistema internacional. La concentración de poder en manos del gobierno central en nombre de la lucha contra el comunismo o el imperialismo -según cada uno de los bandos-, restringe drásticamente las capacidades de los gobiernos subnacionales. Cualquier manifestación

política se veía opacada o inclusive eliminada por el gobierno central por representar una amenaza externa. Así, hasta la década de los ochenta, la autonomía de los gobiernos intermedios se verá muy limitada.

El concepto de paradiplomacia nació en la década de 1950, pero dentro del derecho internacional público. Para este último, los agentes paradiplomáticos son enviados especiales de los gobiernos centrales para tareas más técnicas, que representan al gobierno nacional y no a los intereses de las regiones. Por lo tanto, la paradiplomacia como problemática teórica en las relaciones internacionales, no va a surgir sino hasta la década de los años ochenta, principalmente en la región de Quebec.

El debilitamiento de la bipolaridad y posteriormente, la caída del sistema de los bloques de poder, permitió que las regiones adquieran cada vez más protagonismo en la escena internacional. Esto se concretó claramente con las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en la siguiente década en México, en Argentina, en Gran Bretaña, en Bélgica, solamente para citar algunos

casos. Las reformas estuvieron enfocadas en quitar poder a los gobiernos centrales y otorgar a las regiones una mayor autonomía. Estos cambios no nacen de manera espontánea sino que responden a la nueva realidad del sistema internacional. El fin de la Guerra Fría, la desaparición de las amenazas externas, la aceleración de la globalización, los procesos de integración regional y el desarrollo de nuevos sistemas de comunicación como la Internet, van a limitar la capacidad al estado central para excluir a los gobiernos subnacionales en la toma de decisión, en particular, sobre temas de interés local. Las reformas constitucionales abren la puerta a las regiones a una mayor participación en el sistema internacional.

A paradiplomacia no se ha extendido de manera uniforme a nivel global. La razón se encuentra en los tipos de gobierno, en la capacidad de las regiones, en el peso de la sociedad civil, en el nivel de dependencia del Estado central, etc. Gobiernos locales como los de Dubái, Quebec, Cataluña, Flandes, Es-



cocia tienen una fuerte participación en el sistema internacional y una política internacional sumamente activa.

Como actividad de las sub-regiones, la paradiplomacia es un hecho observable, pero a nivel teórico en las relaciones internacionales seguimos en un debate interminable. La falta de un consenso claro sobre los conceptos fundamentales nos impide avanzar en el entendimiento y explicación de este fenómeno.

Discutir, todavía, si el fenómeno debe llamarse paradiplomacia es un sinsentido, y simplemente conlleva a un retorno permanente a nuestro punto de partida. Cuando se acuñó el término de relaciones internacionales en el siglo XVIII, era claro que el concepto implicaba intrínsecamente una contradicción: no se trataba de relaciones entre naciones sino entre Estados. Sin embargo, a pesar de una falla de origen se aceptó el concepto para construir la teoría de las relaciones internacionales. Es importante aceptar al término de paradiplomacia como concepto paraguas, que puede incluir otros conceptos más específicos como “protodiplomacia”, que se refiere exclusivamente a una política internacional de una región que busca independizarse como Cataluña, por ejemplo; “diplomacia convergente” que se refiere a que tanto la región como el poder central tienen los mismos objetivos en la arena internacional; “diplomacia divergente” que sería el fenómeno inverso. Así, podemos rescatar muchos conceptos que se han desarrollado en las últimas décadas, incluyéndolos como casos específicos de la actividad internacional en las regiones.

La paradiplomacia es un fenómeno que recientemente se ha empezado a analizar en

términos de relaciones internacionales, pero para poder avanzar en el entendimiento del mismo o en su análisis, es necesario eliminar la discusión sobre los conceptos a utilizar, e ir construyendo un aparato crítico más amplio, que nos permita tener una visión más aceptada de la participación de las entidades locales en el sistema internacional.

La relevancia de la paradiplomacia no es solamente teórica, sino también práctica. El hecho de que las entidades subnacionales la practiquen permite abrir opciones de desarrollo a los estudiosos de las relaciones internacionales y no limitarse solamente a los ministerios o secretarías de relaciones exteriores.

En la práctica, muchas entidades intermedias han abierto oficinas de relaciones internacionales para expandirse hacia el exterior. ¿Este fenómeno es temporal? Creo que, al contrario. La globalización y los procesos de integración que se profundizan cada vez más, están generando mayores prácticas paradiplomáticas, y por ende más presencia de las entidades subnacionales en el sistema internacional. Esta aceleración del fenómeno y su generalización a nivel global, están permitiendo que la paradiplomacia sea un fenómeno que llegó para quedarse.



### **Zidane Zeraoui**

Investigador y Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales del ITESM Campus Monterrey desde 1993. Licenciado en Ciencias de la Comunicación Argel, Argelia, MA y PhD en Ciencia Política de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2. Director de Relaciones Internacionales Departamento (1997-2003), director de Internacionalización de la División de Humanidades y Ciencias Sociales, fundador de la Maestría en Prospectiva Estratégica en el año 2000, director de la Maestría en Educación con especialidad en Relaciones Internacionales de la Universidad Virtual.

# RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA PARADIPLOMACIA EN UN MUNDO EN CRISIS. LA PARADOJA DE LA PARADIPLOMACIA.

por **Octavi de la Varga**



Tomando como referencia los últimos 20 años podemos observar como la palabra paradiplomacia (sobre cuya definición no existe un consenso único) ha devenido habitual para referirse a la acción internacional de los gobiernos locales. En este período de tiempo hemos asistido a una eclosión de lo local en lo internacional y viceversa, de lo internacional en lo local. Más allá de las causas, una serie de elementos nos permiten verificar lo anterior: la evolución y complejidad del sistema de redes; las referencias a lo local por parte de las agendas globales; el incremento de acciones por parte de los gobiernos nacionales por alinear y maximizar la acción internacional de los gobiernos locales en relación con su estrategia de relaciones internacionales; el creciente interés por parte del mundo académico y de think-tanks por el papel y modalidades de la acción internacional de las ciudades; y/o la diversidad de programas vinculados a lo urbano por parte de agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que tradicionalmente se ha considerado que en gran medida la paradiplomacia servía para alcanzar dos objetivos: acceder a y atraer inno-

vaciones hacia el territorio (como mecanismo de desarrollo, competitividad y mejora de la calidad de vida de la ciudadanía); y para incidir en la gobernanza internacional y en las agendas globales con impacto local.

Sin entrar en una definición única de la paradiplomacia, si algo se ha evidenciado es que estamos ante un fenómeno dinámico, en constante evolución, que aborda multiplicidad de temáticas e instrumentos, y que involucra a todo tipo de actores más allá de los propios gobiernos locales y regionales.

Además, se suele hablar de la existencia de unos valores comunes compartidos por el mundo municipalista, entre otros: democracia, paz, horizontalidad, inclusión e igualdad. Valores que serían suscritos por los gobiernos locales y regionales tanto a la hora de desarrollar estrategias compartidas a escala mundial como en sus propias estrategias individuales de acción internacional.

Las sucesivas crisis y conflictos que el mundo lleva enfrentando desde 2008 (con mayor o menor impacto en las diferentes regiones) ha dado

lugar a un consenso (en gran medida desde el propio municipalismo) alrededor de cuál ha de ser la agenda prioritaria de la paradiplomacia en los próximos años (tanto en lo que se refiere a incidencia en las agendas y foros globales, como en relación a proyectos y alianzas con otros gobiernos locales); lo que podríamos denominar la agenda de las transiciones: verde o ecológica, digital y social. Este consenso va ligado a la idea de que los gobiernos locales por su vinculación con el territorio y su población pueden dar respuestas rápidas y realistas, además de provocar los cambios necesarios para un mundo sostenible y justo. En algunos casos, se llega a afirmar rotundamente que ese modelo de cooperación entre gobiernos locales carecería del elemento de competencia que otros sí tendrían.

Sin dejar de suscribir lo anterior, se puede observar que el propio éxito de la paradiplomacia ha hecho que esta se vea abocada a ciertas contradicciones o paradojas, que en mi parecer van a condicionar su futuro, sus modalidades y su alcance. Así, identifico siete variables que en parte cuestionan lo dicho en los párrafos anteriores y que, en parte, ponen luz sobre algunas de las paradojas a las que tendremos que enfrentarnos a corto plazo.

En primer lugar, creo que en los próximos años se va a decidir qué reconocimiento real tienen los gobiernos locales en la gobernanza internacional. Lejos queda la campaña “Un Asiento en la Mesa Global”. Como siempre, el vaso se puede ver medio lleno o medio vacío. Existe una pluralidad de espacios, que hace diez años no existían, tanto en el marco del sistema de Naciones Unidas, como en otros espacios (v.g. G20 o G7) en los que aparentemente se escucha a los gobiernos locales. Actualmente, todo evento internacional que se precie incorpora lo local o ge-

nera espacios para lo local. Pero en muchos casos, estos espacios o se establecen en paralelo o suceden con mucha antelación a los momentos clave. Es imprescindible pues, redefinir estrategias, ser realistas para realmente poder ubicar **la paradiplomacia en el centro y no en paralelo**, si no existe el riesgo de que los gobiernos locales se queden siempre en la sala de al lado.

Una segunda variable, claramente vinculada al punto anterior, es la **ruptura del consenso internacional alrededor de las denominadas agendas globales**. Hace casi diez años, nadie se hubiera imaginado que habría sectores de la sociedad, partidos políticos o Estados que cuestionarían la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Mientras que los gobiernos locales y sus redes se han convertido poco a poco en los grandes valedores de esas agendas a través de la localización, empezamos a ver como en ciertos territorios los cambios políticos provocan pasos hacia atrás en esa localización.



Y aquí entra, la tercera variable, el **retorno de la geopolítica** que afecta de lleno a la orientación de la acción internacional de los gobiernos locales. Suele ser un mantra decir que alguna de las características diferenciales de la paradiplomacia es que se mueve por intereses diferentes a los de los estados y que es ajena a la geopolítica. Dinámicas como las de Estados Unidos, con el nombramiento por primera vez de una representante para la diplomacia de ciudades; o las de China con los componentes locales de la iniciativa “Belt and Road” ponen de manifiesto que la paradiplomacia ya no es solo un instrumento para el logro del desarrollo local en todas sus dimensiones, si no que se convierte en un instrumento que sirve también para apoyar la acción exterior de un Estado. Por otro lado, la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha puesto también de manifiesto las tensiones entre gobiernos locales que cooperaban antes entre sí y que ahora se alinean con el posicionamiento de su estado. Sin olvidar la evolución de los diferentes bloques como, por ejem-

plo, la anunciada ampliación de los BRIC. En todo caso, se puede aventurar que el interés de cada país por la acción exterior de sus gobiernos locales va a ir en alza con lo que se tendrá que ver qué nivel de apoyo o libertad van a tener los gobiernos locales para desarrollar sus agendas en contextos cada vez más polarizados o crispados.

Las agendas nacionales, definen también la cuarta variable, la descentralización. El primer Informe GOLD bajo el título “La descentralización y la democracia local en el mundo” (CGLU, 2008) indicaba que la descentralización se había impuesto como modelo de organización territorial, administrativa y política en la mayoría de los países en el mundo. Casi quince años después se constata lo que nadie se hubiera imaginado entonces, el **questionamiento, de una forma más o menos evidente de la descentralización** como modelo, incluso en aquellos países que se consideraba consolidada. Habrá que estar alerta ante estos procesos porque de si se afianzan y se incrementan pueden tener un impacto en la acción internacional de los gobiernos locales en términos de competencias y capacidades (v.g. para firmar acuerdos, para desarrollar proyectos o para participar en foros y redes).

En todos los debates sobre paradiplomacia, ha devenido un lugar común hablar de cómo ha crecido y se ha complejizado el **ecosistema de redes**. La evolución y gobernanza de estas constituye la quinta variable del futuro de la gobernanza. A este respecto, se empiezan a detectar tres tendencias que de acentuarse y afianzarse tendrán un impacto en la diplomacia de ciudades: el peso de la membresía a la hora de fijar la agenda y prioridades de la red se va viendo desplazado a favor de los secretariados o de actores externos que impulsan la red; la presencia de la geopolítica en las dinámicas de la redes que hacen más



difícil ciertos consensos; la sostenibilidad financiera de las mismas y la necesidad de tener que recurrir a programas, proyectos o financiadores privados. A ello, se suma la capacidad limitada de algunos gobiernos locales (en particular los que representan ciudades intermedias y municipios pequeños) de poder dar seguimiento a todo lo que genera cada red, con lo que conlleva que en muchos casos acaben siendo siempre las mismas ciudades las beneficiadas.

En otro orden de cosas, no podemos ignorar el **impacto que las grandes ciudades y megápolis tienen en las dinámicas de la paradiplomacia**, con una capacidad de movilización, de liderazgo y recursos que les permite ocupar la mayoría de los espacios y marcar la agenda. En este sentido, no todos los actores de la paradiplomacia tienen las mismas oportunidades ni parten en igualdad de condiciones. En algunos casos, se estaría generando una retroalimentación en la que los que están mejor posicionados cada vez lo están más.

Finalmente, y como séptima variable, no podíamos obviar la **cooperación descentralizada**. En muchos casos, ha sido la impulsora directa o indirectamente de la paradiplomacia. Muchos gobiernos locales han accedido a lo internacional a través de la cooperación descentralizada. Y muchos de los valores de la cooperación descentralizada la han trascendido y han sido incorporados por la paradiplomacia. La cooperación descentralizada se ha desbordado a ella misma y cubre una gran diversidad de modalidades e instrumentos. Tradicionalmente ha sido un espacio de experimentación e innovación entre gobiernos locales desde la horizontalidad y una intencionalidad bilateral. Sin embargo, se identifican algunas tendencias que mostrarían una involución. A pesar de la eclosión de la cooperación descentralizada Sur/Sur y Triangular, se detecta una disminución

de programas e iniciativas por parte de las agencias internacionales que las apoyen; así como la vuelta a modelos de cooperación más tradicionales “donante-beneficiario” presentados como asistencias técnicas.

Los acontecimientos y cambios cada vez se producen con mayor rapidez, y es cierto, que nadie puede aventurar al cien por cien qué cambios se van a producir. Seguro que existen más condicionantes, pero a mi entender, la evolución de las siete variables aquí identificadas (que además se retroalimentan entre ellas) van a determinar el futuro de la paradiplomacia, sus modalidades y ámbitos. Tomar conciencia de ellas y definir las alianzas adecuadas por parte de los gobiernos locales será fundamental para poder desarrollar una paradiplomacia que se encuadre en los principios que hemos definido al inicio de esta nota.

Curiosamente, estas siete variables se dan en el momento de mayor ebullición de la paradiplomacia, con una movilización de recursos e instrumentos y generación de interés por parte del mundo académico, de los estados, organizaciones internacionales y sector privado nunca visto antes. Además, está claro, que los gobiernos locales no quieren ni van a renunciar a actuar internacionalmente.

Finalmente hay que tener en cuenta, que si a esas siete variables añadimos un mundo globalizado e hiper conectado, la paradiplomacia entendida como mecanismo para acceder a las innovaciones por parte ciudades y regiones debería ser replanteada no solo en su alcance sino también de sus instrumentos.

Por esta razón, la comunidad de personas expertas y profesionales de la paradiplomacia, así como las personas al frente de los gobiernos

locales y sus redes, tenemos la responsabilidad de abrir un debate transparente, profundo, honesto y consciente sobre qué paradiplomacia queremos y cómo a través ella podemos contribuir realmente a la mejora de las condiciones de vida de las personas que habitan los diferentes territorios y comunidades, así como a un planeta más justo y sostenible.



### ***Octavi de la Varga Mas***

Actualmente es Asesor para el impulso de proyectos estratégicos internacionales en la Diputación de Barcelona. Anteriormente ha ocupado los cargos de Secretario General y Director Ejecutivo de Metropolis. Licenciado en derecho, tiene una maestría en estudios europeos (U. Autónoma de Barcelona), un diploma en ayuda humanitaria internacional y gestión de ONGD (U. de Deusto) y un postgrado en relaciones internacionales (U. de Barcelona).

# ¿UNA EUROPA A CONTRACORRIENTE? LA INVISIBILIDAD DE LAS CIUDADES EN LAS RELACIONES UE - CELAC.

por **Agustí Fernández de Losada y Marta Galcerán**



## 1. UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA REFORZADA

2023 parece ser el año en que la Unión Europea ha vuelto a colocar a América Latina y el Caribe (ALC) en el radar de sus prioridades en materia de política exterior tratando de reforzar su asociación estratégica con la región. Esta es una asociación importante, puesto que tradicionalmente ALC ha sido el “socio natural y privilegiado” de la UE, al que considera clave para avanzar hacia un orden internacional basado en normas y defender la democracia, los derechos humanos, la paz y la seguridad. En este sentido, la apuesta por revitalizar la asociación estratégica resulta especialmente relevante en un contexto de competencia estratégica entre poderes hegemónicos y de fuertes tensiones geopolíticas.

Así, uno de los objetivos de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea<sup>1</sup> (UE) durante el segundo semestre de 2023 es precisamente fortalecer la Asociación Estratégica

Birregional (AEB) con ALC. Es en el marco de este objetivo que debemos situar la gira por América Latina realizada por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en junio de 2023, con parada en Brasil, Argentina, Chile y México; la Comunicación conjunta al Parlamento y el Consejo en la que la Comisión Europea plantea una Nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe (JOIN (2023) 17 final)<sup>2</sup>; y la Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), celebrada en Bruselas en julio del mismo año.

En este contexto, los gobiernos locales deberían estar llamados a jugar un papel clave. Más allá del dilatado vínculo que une a ciudades europeas y latinoamericanas, alcaldesas y alcaldes son piezas fundamentales para el diálogo político. Tienen una posición privilegiada para movilizar actores y recursos y facilitar las relaciones económicas, culturales, científicas y tecnológicas. Así lo han entendido otras superpotencias globales, como los Estados Unidos y China, cuyo apoyo a la diplomacia urbana y

1 Ver <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/>

2 Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>

subnacional es cada vez más importante<sup>3</sup>. Europa, sin embargo, a pesar de que durante décadas priorizó el apoyo a la cooperación entre ciudades, la descentralización y el refuerzo de la gobernanza local como elementos relevantes de su política de cooperación internacional, parece que en la actualidad no tiene a los gobiernos locales en su radar estratégico.

El presente artículo pretende ofrecer un análisis del papel que han jugado las ciudades en las relaciones entre América Latina y Europa en los últimos treinta años. La primera parte analiza su participación en la acción exterior de la Unión Europea, tanto en las estrategias formales impulsadas por las instituciones comunitarias (y muy especialmente el Global Gateway), como en la política de cooperación internacional. En la segunda parte se pone el foco en el análisis de los instrumentos que han orientado las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, analizando de nuevo no solo las estrategias formales impulsadas por las instituciones comunitarias, sino también aquellas iniciativas diplomáticas impulsadas en el seno del ecosistema del municipalismo internacional. El artículo cierra con unas reflexiones finales para orientar el diálogo político EU-CELAC “desde abajo” en los próximos años.

## 2. LAS CIUDADES EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. Las ciudades en las estrategias de acción exterior de la UE: un análisis del Global Gateway.

Han pasado más de treinta años desde que el Tratado de Maastricht (1992) establecía la Política Exterior y de Seguridad Comuna (PESC) como uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea. Una política exterior que se ha ido desplegando a través de diferentes iniciativas y marcos estratégicos en los que la Unión ha ido construyendo su identidad global y fijando las prioridades políticas y los principios rectores que han de orientar su acción exterior. El más reciente de ellos es la “Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea”<sup>4</sup>, donde se afirma, entre otras cosas, la voluntad de la UE de proyectarse como un actor global unitario, y se sitúa la defensa del multilateralismo y el trabajo en alianza como una de sus señas de identidad.



3 Ver, por ejemplo: Martínez y Fernández de Losada (2023)

4 Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte — Estrategia global para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Junio de 2016. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html>

Quizás el elemento más emblemático de la política exterior de la UE, y el que hasta el momento la ha diferenciado de otros actores globales, es su particular modelo de cooperación internacional al desarrollo. Un modelo que en los últimos años se ha ido transformando dando mayor peso a la geopolítica, en un esquema en el que los objetivos de desarrollo se fusionan con los de política exterior (Olivié y Santillán, 2021). Es en este contexto que se formula el Global Gateway (Pasarela Mundial)<sup>1</sup>, la principal estrategia de inversión exterior de la UE. Adoptado en 2021, se define como una estrategia “para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros con los países socios de la UE en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo”<sup>2</sup>. Para ello, se propone movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones a través del denominado Team Europe (Equipo Europa), integrado por las instituciones de la UE, sus Estados miembros, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

En este contexto, y a pesar de que la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE alude a la necesidad de profundizar en alianza con la sociedad civil y con el sector privado como actores clave en un mundo que opera en red, no se menciona en ningún momento a las ciudades y a sus gobiernos. Algo similar sucede con el Global Gateway, que alude de forma vaga a las “comunidades locales” y de forma más clara a la importancia de trabajar con la sociedad civil y con las empresas en los países socios.



Resulta paradójico que la estrategia de inversión exterior de la UE olvide a los gobiernos locales cuando una parte importante de las prioridades que define —transporte, clima y energía, sector digital o educación— y las inversiones que propone se sitúan en ámbitos que son de su responsabilidad competencial en la mayoría de los países del mundo. Olvidar a los gobiernos de las ciudades puede resultar potencialmente problemático. No reconocerlos como interlocutores necesarios puede limitar la capacidad real de impacto de las inversiones programadas y su ajuste a las realidades locales. Desconocer que sin ellos no es posible impulsar soluciones para la electrificación del transporte público, la descarbonización de los edificios o para reducir la brecha digital, por poner ejemplos concretos, implica renunciar a un conocimiento, unas capacidades y unos recursos que son clave para que dichas inversiones respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y del tejido socioeconómico de los países socios.

1 Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones La Pasarela Mundial. JOIN/2021/30 final.

2 Comisión Europea. Nota de prensa de 1 de diciembre de 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6433](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433)

Por otro lado, no deja de ser sintomático que el Global Gateway, que sitúa los valores democráticos y el buen gobierno como principios básicos para canalizar sus inversiones, se olvide de los gobiernos locales y, por lo tanto, de la democracia local. Hacerlo implica dejar de lado principios estructurantes tan importantes para la propia Unión Europea como el de subsidiariedad, que sitúa la proximidad a la ciudadanía como factor clave para el ejercicio del poder político, y descuidar la descentralización como mecanismo de control democrático.

A pesar de todo ello, la Comisión parece estar tomado conciencia de las disfunciones que puede generar no habilitar un espacio para el diálogo con los gobiernos locales cuando se habla de inversiones. En este sentido, y en el marco de las disposiciones relativas a la gobernanza de la estrategia, se está impulsando una plataforma de diálogo con la sociedad civil y las autoridades locales que operará a partir del mes de octubre de 2023 como un grupo de trabajo en el marco del Foro Político para el Desarrollo. Habrá que ver qué recorrido tiene dicho diálogo en un mecanismo en el que la sociedad civil tiene mucho más peso que los gobiernos locales.

## 2.2. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

La ausencia de los gobiernos locales en los marcos estratégicos que regulan la acción

exterior europea y su política de inversiones contrasta con el firme reconocimiento que en las últimas décadas han tenido para el impulso de su política de cooperación internacional al desarrollo. Un reconocimiento que se ha traducido en un apoyo continuado a las políticas de descentralización y a la democracia local en los países socios, así como a la cooperación descentralizada. Sin embargo, como se argumenta en este artículo, todo apunta a que en la actualidad la alianza que supo forjar la UE con las ciudades corre el peligro de diluirse.

Desde que la Convención Lomé IV<sup>3</sup> firmada en diciembre de 1989 introdujo el concepto de cooperación descentralizada (todavía referido a todos los actores emergentes, los que no son el gobierno nacional u organismos internacionales), la Unión Europea ha venido reforzando su alianza con los gobiernos locales reconociendo su condición de actores, abriendo canales para el diálogo y poniendo sobre la mesa instrumentos financieros específicos.

Por otra parte, el Consenso Europeo sobre Desarrollo<sup>4</sup> (2006), documento que fija por primera vez los principios comunes que guían las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y sus Estados miembros, apunta a un compromiso nítido con los procesos de descentralización y el reconocimiento del rol que juegan las autoridades locales en la gobernanza democrática y en los procesos de desarrollo sostenible. Un compromiso que se mantiene vivo en el Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo<sup>5</sup> (2017) en el que se

3 Cuarto Convenio ACP-CEE firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989. DO L229 de 17.8.1991. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21991A0817%2801%29>

4 Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada El consenso europeo sobre desarrollo. DO C 46 de 24.2.2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42006X0224%2801%29>

El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro». Declaración conjunta del

reconoce la relevancia de las autoridades locales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la importancia de reforzar la gobernanza local para alcanzar un mayor impacto en materia de desarrollo.

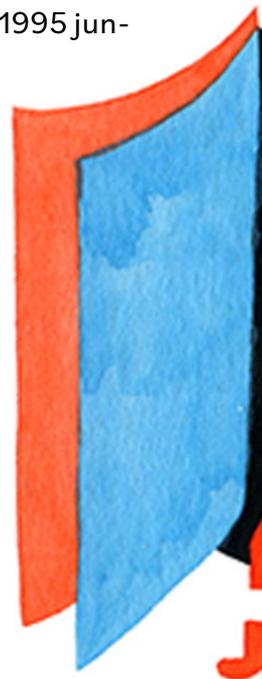
En los años que van entre ambos consensos, se multiplican los posicionamientos de las instituciones europeas en reconocimiento del papel que juegan los gobiernos locales y la necesidad de definir instrumentos financieros para apoyarlos. Destacan en este sentido el conocido Informe Schapira sobre autoridades locales y cooperación al desarrollo<sup>1</sup> (2007), que inspiró la Comunicación de la Comisión “Autoridades Locales, actores de desarrollo”<sup>2</sup> (2008) y la posterior “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo” (2013)<sup>3</sup>.

En este contexto, en 2009 la Comisión Europea abrió un espacio para el diálogo estructurado con las autoridades locales y la sociedad civil. Un espacio que en 2013 se consolida en el marco del Foro Político para el Desarrollo<sup>4</sup>, todavía vigente, que permite a las autoridades locales, representadas por sus redes, incidir en el diseño e implementación de las políticas y estrategias que impulsa Bruselas, ya sea a nivel global como regional o nacional. Desde su puesta en funcionamiento los diálogos han permitido a la Comisión Europea ajustar sus instrumentos financieros teniendo en cuenta las necesidades, intereses y aspiraciones de los gobiernos

locales europeos y en los países socios. Aunque a tenor de la falta de financiación que padece la cooperación descentralizada en el actual marco financiero europeo (2021-2027), parece que su capacidad de incidencia ha sido más bien limitada o ha caído en los últimos años.

Efectivamente, a pesar de todo lo anterior, los recursos que la Unión Europea ha destinado a apoyar a los gobiernos locales en el marco de su política de cooperación al desarrollo han sufrido una disminución muy importante (Fernández de Losada, 2022). En 2013 se cierra la tercera fase del Programa URBAL, el último programa regional de apoyo al desarrollo urbano y territorial en América Latina, que concluyó su recorrido tras más de doce años y tres ediciones innovadoras y de gran impacto. URBAL se había lanzado en 1995 junto con otros programas de apoyo a la cooperación descentralizada como MedURBS o AsiaURBS que tuvieron un recorrido menor.

Unos años más tarde, en 2021, la UE decide, no sin controversia, no dar continuidad al Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales en el formato que había tenido hasta entonces. Se pone fin así a un instrumento que, durante más de 20 años, desde 1998 como línea financiera y después como programa temático, ha dispuesto un meca-



Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. 7.6.2017.

1 Parlamento Europeo. Informe sobre autoridades locales y cooperación al desarrollo. Pierre Schapira. 1.3.2007.

2 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Autoridades Locales: Agentes del Desarrollo. 8.10.2008. COM(2008) 626 final.

3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo. 15.5.2013. COM(2013) 280 final.

4 Ver: [https://capacity4dev.europa.eu/groups/policy-forum-development/info/about-pfd\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/groups/policy-forum-development/info/about-pfd_en)

nismo privilegiado de apoyo a las iniciativas de cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales europeos y de los países socios. Un instrumento que, en su última fase ha financiado más de 300 proyectos altamente innovadores impulsados por ciudades europeas con sus homólogas en América Latina, África y Asia.

El nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 no ha traído buenas noticias para la cooperación descentralizada. A pesar de que el reglamento que regula el nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional<sup>5</sup> (NDICI, por sus siglas en inglés), renombrado “Europa Global”, reconoce a las autoridades locales como actores clave para el desarrollo y que incluye su refuerzo

entre los ámbitos de aplicación de los programas temáticos y geográficos, lo cierto es que hasta el momento la dotación financiera que se les ha dedicado en su aplicación es muy reducida.

Por un lado, el nuevo programa temático se limita a la sociedad civil<sup>6</sup>. Por el otro, no parece que los nuevos programas regionales focalicen en los gobiernos locales y a pesar de que el NDICI apunta a una dotación de 500 millones de euros, ésta no es más que una indicación. Una indicación dirigida a las delegaciones de la UE en los países socios para que apoyen a las autoridades locales, poniendo en valor el enfoque territorial del desarrollo y los procesos de descentrali-



zación, siempre a través de la programación acordada con los gobiernos nacionales. Una indicación que, sin embargo, no parece que vaya a ser fácil de ejecutar.

A pesar de que las Delegaciones de la UE cuentan con la facilidad TALD (Territorial Approach To Local Development) que les brinda apoyo para optimizar su vínculo con los gobiernos subnacionales, no disponen de puntos focales especializados (como si los tienen para la interlocución con la sociedad civil) y su personal acostumbra a tener poca experiencia en políticas territoriales. Igualmente, la posibilidad de generar canales de diálogo con los gobiernos locales, o de abrir las puertas (y los fondos) a la cooperación descentralizada, acostumbra a topar con la resistencia de las autoridades nacionales de los países socios. Y sin el compromiso y la predisposición de estas es difícil impulsar iniciativas transformadoras.

Sin embargo, no todo son malas noticias. La UE sigue teniendo sobre la mesa algunos instrumentos relevantes para apoyar a los go-

5 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional. COM(2018) 460 final. 14.6.2018.

6 Para más información se puede consultar: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-%E2%80%98ndici-global-europe%E2%80%99-2021-2027\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-%E2%80%98ndici-global-europe%E2%80%99-2021-2027_en)

biernos locales. Instrumentos con un importante recorrido como la propia facilidad TALD, los acuerdos marco firmados con algunas de las principales asociaciones municipalistas internacionales<sup>1</sup>, el Programa para la Cooperación Internacional Urbana y Regional<sup>2</sup> (IURC en sus siglas en inglés) o el Global Covenant of Mayors<sup>3</sup>. Un recorrido que también tiene el trabajo que se está empezando a realizar en el marco de las Iniciativas Equipo Europa<sup>4</sup> (IEE, TEI por sus siglas en inglés), el mecanismo de coordinación de las acciones de los Estados miembros y los principales agentes europeos en el ámbito del desarrollo.

En este sentido, aunque el enfoque Equipo Europa no incluye inicialmente a los gobiernos locales como socio específico, no hay duda de que el desarrollo de las IEE/TEI podrían beneficiarse enormemente de la contribuciones y consultas con los gobiernos locales en los países socios (CEMR, PLATFORMA, 2023, p. 3). Un paso muy positivo en esta dirección es la inclusión de los gobiernos locales en el TEI sobre Democracia. En concreto, tres organizaciones municipalistas (PLATFORMA<sup>5</sup>, VNG International<sup>6</sup> y NALAS<sup>7</sup>) han sido invitadas a participar de la TED Network (Team Europe Democracy Network), el mecanismo creado para mejorar el impacto de los esfuerzos de la UE para promover la democracia<sup>8</sup>.

### 3. UE-LATAM: ¿UN DIÁLOGO POLÍTICO BIRREGIONAL SIN LAS CIUDADES?

La UE se suele referir a la región de América Latina y el Caribe (ALC) como su socio natural y preferente, al que le unen profundos vínculos históricos, culturales, sociales y económicos. En lo político, las dos regiones han actuado tradicionalmente como aliados estratégicos a la hora de reforzar el orden internacional basado en normas y defender la democracia, los derechos humanos o el multilateralismo. En el terreno económico, la UE es el primer inversor en la región, su tercer socio comercial y el principal donante de ayuda al desarrollo.

En este contexto de valores e intereses compartidos, durante las últimas décadas se ha construido una sólida relación respaldada por una amplia red de acuerdos bilaterales y regionales de asociación, tanto comerciales como políticos, que convierten ALC en la región con la red más densa de vínculos formales con la UE. Más allá de estos acuerdos birregionales, el actual marco político para la relación entre las dos regiones viene establecido por la recientemente aprobada Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe”<sup>9</sup>, que viene a substituir el anterior marco estratégico fijado en la Comunicación “La UE, ALC: aunar fuerzas para un futuro común”<sup>10</sup>.

1 En 2022 se concretó la renovación de los acuerdos firmados por primera vez en 2015 con cinco asociaciones municipalistas internacionales: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF, por sus siglas en inglés), el Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (CLGF, por sus siglas en inglés), PLATFORMA y CGLU-África.

2 Ver: <https://www.iurc.eu/>

3 Ver: <https://www.globalcovenantofmayors.org/>

4 Ver: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en)

5 Ver: <https://platforma-dev.eu/>

6 Ver: <https://www.vng-international.nl/>

7 Ver: <http://www.nalas.eu/>

8 Ver PLATFORMA (2023).

9 Ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>

10 Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019JC0006>

Cabe destacar que, a diferencia de su predecesora, la Nueva agenda omite totalmente el papel que podrían jugar las ciudades en el diálogo birregional UE-ALC. Lo más parecido a un reconocimiento a la importancia de los gobiernos locales es una referencia ambigua al potencial del Comité de las Regiones y sus homólogos en ALC para “movilizar a los entes regionales y locales, así como a los interlocutores económicos y sociales, para mejorar los contactos interpersonales”. Esto contrasta con la anterior Comunicación de 2019, donde se reconoce de manera explícita la dimensión urbana de muchos de los retos conjuntos de las dos regiones, y se apela a que la UE intensifique sus compromisos con los socios de ALC en materia del fomento de las ciudades inteligentes y sostenibles mediante la cooperación fructífera entre ciudades. La Comunicación incluso llega a poner en valor una iniciativa municipalista concreta: el Pacto Mundial de los Alcaldes. Asimismo, se identifica la capacitación de las autoridades locales como un ámbito de actuación prioritaria.

Como se apuntaba al inicio de este artículo, 2023 será recordado como el año de la apuesta por revitalizar el diálogo político UE-ALC. Así, semanas después de la presentación de la Nueva Agenda para las Relaciones entre la UE y ALC, la presidenta de la Comisión Europea anunciaba una inversión de 10.000 millones de euros en América Latina a través del Global Gateway, a implementar a través de las iniciativas del Equipo Europa. Sin embargo, el capítulo ALC del Global Gateway también adolece de la omisión de las ciudades como aliados imprescindibles para conseguir los objetivos fijados, especialmente si uno tiene en cuenta que “el anclaje en el territorio que

poseen las alcaldías y gobiernos regionales es fundamental para la implementación de un modelo de desarrollo bajo en carbono, energéticamente eficiente, inclusivo, sostenible y resiliente” (Declaración Gobiernos Locales cumbre UE-CELAC).

Junto con la publicación de la nueva Agenda y el anuncio de las inversiones del Global Gateway, la tercera gran iniciativa del 2023 ha sido la celebración de la Tercera Cumbre UE-CELAC (17-18 de julio en Bruselas). Después de prácticamente una década perdida en las relaciones entre las dos regiones<sup>11</sup>, en que la mayoría de los proyectos de acuerdo de asociación y comerciales se habían estancado, esta cumbre se anunciaba como “un paso diplomático imprescindible” (Borrell, 2023) para relanzar la asociación estratégica entre la UE y los países de ALC, y dar así una renovada forma política al sentimiento de comunidad que históricamente ha unido a las dos regiones. Pese a todo, estas iniciativas para revitalizar la relación UE-CELAC corren el riesgo de resultar inefectivas si no van acompañada de un diálogo polifacético que tenga en cuenta los diferentes actores sociales, la sociedad civil, el sector privado y, evidentemente, también a los gobiernos locales. La mala noticia es que, por el momento, no parece que se esté avanzando en la buena dirección, puesto que ni en los procesos preparatorios de la cumbre, ni en los documentos que resultaron de la misma, se ha otorgado a los gobiernos locales el espacio para el diálogo y el reconocimiento político adecuado.

Así, en vez de integrar el “Foro de Gobiernos Locales y Regionales UE-ALC”<sup>12</sup> como parte oficial

11 Esta fue la tercera cumbre que se celebraba después de la creación de la CELAC en 2010: las otras dos tuvieron lugar en 2013 (Santiago de Chile) y en 2015 (Bruselas).

12 Esta no era la primera vez que tenía lugar este Foro, aunque si la primera vez que el Foro se orientaba a incidir directa-

de la cumbre UE-CELAC, como históricamente vienen pidiendo las organizaciones municipalistas europeas y latinoamericanas<sup>1</sup>, la participación de las ciudades ha quedado relegada a un mero acto paralelo en el marco del “Foro UE-ALC: socios para el cambio” (Bruselas, 13-14 de julio)<sup>2</sup>. Este es sin duda un espacio relevante y necesario, pero pensado para la sociedad civil no para actores gubernamentales. Tampoco la declaración resultante de la cumbre<sup>3</sup> menciona una sola vez los gobiernos locales, y de las treinta actuaciones previstas en el Plan de acción 2023-2025<sup>4</sup>, solo se les dedica una “Jornada de Diálogo UE-ALC Autoridades Locales y Sociedad Civil” (en claro contraste con las dos cumbres empresariales bi-regionales previstas).

Esta omisión flagrante resulta aún más preocupante si se analiza en perspectiva histórica, puesto que no se trata de que los gobiernos locales aún no hayan conseguido el estatus que les correspondería en el diálogo político UE-CELAC, sino que estamos ante un retroceso a los niveles de reconocimiento que tenían hace diez años. Para dar cuenta de ello, basta consultar la declaración política que resultó de la Cumbre de 2015, donde se hacía hincapié en “la importancia del diálogo birregional sobre el desarrollo urbano y el refuerzo de los gobiernos locales” (art. 65, p. 14)<sup>5</sup>, o el Plan de Acción UE-CELAC del mismo año<sup>6</sup>, donde abundan las referencias a la necesidad de trabajar con los municipios y las “comunida-



des locales” en sentido amplio. Y si uno echa la mirada aún más atrás, se puede fácilmente constatar como incluso en la declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2013<sup>7</sup> y en iniciativas anteriores, los gobiernos locales reciben un grado de reconocimiento mayor que el actual.

Como consecuencia de todo ello la cooperación descentralizada eurolatinoamericana no dispone hoy de anclaje alguno en el presupuesto de la UE. Junto con la desaparición del capítulo de autoridades locales del programa temático, se constata que los programas regionales existentes, que antaño habían focalizado en la gobernanza local y territorial<sup>8</sup>, ya

mente en la cumbre CELAC. Las otras dos ediciones del foro tuvieron lugar en 2007 (antes de la creación de la CELAC) y en 2011 (dos años antes de la primera cumbre).

1 PLATFORMA, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma), el Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (CLGF) y Mercociudades.

2 Ver: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/eu-latin-america-and-caribbean-forum-partners-change\\_es](https://international-partnerships.ec.europa.eu/eu-latin-america-and-caribbean-forum-partners-change_es)

3 Ver: <https://www.consilium.europa.eu/media/65925/st12000-es23.pdf>

4 Ver: <https://www.consilium.europa.eu/media/65921/eu-celac-roadmap2023-25.pdf>

5 Ver: [https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration\\_es\\_corr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf)

6 Ver: [https://www.consilium.europa.eu/media/23755/eu-celac-action-plan\\_es\\_corr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/23755/eu-celac-action-plan_es_corr.pdf)

7 Ver: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266599/EU-CELAC\\_Santiago%20Declaration\\_2013\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266599/EU-CELAC_Santiago%20Declaration_2013_ES.pdf)

8 Para un análisis ampliado sobre el proyecto URB-AL, ver: De la Fuente Fernández (2013, pp. 311 – 313) y Del Huerto Romero (2004).

no sitúan a los gobiernos subnacionales como actores elegibles. Programas como EUROso-ciAL+<sup>9</sup> o EUROCLIMA<sup>10</sup>, que abordan desafíos con una clara dimensión territorial, parecen focalizar en la cooperación entre gobiernos nacionales situando a los subnacionales como beneficiarios indirectos de las iniciativas desarrolladas. Igualmente, las asociaciones regionales de América Latina y el Caribe no se benefician de los acuerdos marco que la Comisión Europea ha firmado con otras organizaciones municipalistas internacionales. Una anomalía similar a la que se ha dado en el Programa IURC cuyo capítulo latinoamericano parece haber caído en el marco de la nueva programación 2021-2027. Queda la programación país, aunque por lo visto hasta el momento son contados los proyectos orientados a reforzar a los gobiernos locales.

Sin embargo, la diplomacia urbana EU-LATAM se ha desarrollado más allá de las iniciativas de las instituciones europeas. Para empezar, dentro del municipalismo internacional existe una dilatada experiencia en promover iniciativas de cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas, que en algunos casos se ha institucionalizado en la forma de redes específicas de cooperación Euro-latinoamericana o iberoamericana. Una de las más antiguas es la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)<sup>11</sup>, fundada en 1982 y precursora en casi diez años de las cumbres iberoamericanas iniciadas en 1991. Otros ejemplos son el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)<sup>12</sup>, que inició sus actividades en 1993, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE - LAC<sup>13</sup> (lanzado en 2005 con

apoyo de la UE y todavía activo) y el Proyecto AL-LAS, una alianza establecida en 2013 y orientada a promover la internacionalización de los gobiernos locales como instrumento de mejora de las políticas públicas. Este último fue financiado en sus primeros años de actividad por el Programa Temático Agentes no Estatales y Autoridades Locales.

## 4. REFLEXIONES FINALES

El reconocimiento de los gobiernos locales como actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo se debe, en gran medida, a la apuesta que durante décadas ha hecho la Unión Europea por priorizar la descentralización y la democracia local y dar recorrido a la cooperación descentralizada. Desde los años ochenta del siglo pasado, Europa ha movilizado fondos y ha abierto canales para el diálogo político con los gobiernos locales incorporándolos a la red global de actores con los que opera. Hoy, sin embargo, se observan indicios de que este apoyo puede estar diluyéndose, situando a la UE a contracorriente de lo que están haciendo otras potencias globales como los Estados Unidos o China cuya apuesta por la diplomacia subnacional, aunque incipiente, parece firme y cargada de intencionalidad geoestratégica.

A pesar de que el NDICI sigue dando cobertura normativa a la alianza con los gobiernos locales, la nueva estrategia global de inversiones, el Global Gateway, y los nuevos instrumentos financieros diseñados en el marco del presupuesto europeo para el período 2021-2027 confirman que la UE ya no prioriza a las ciuda-

9 Ver: <https://eurosocial.eu/>

10 Ver: <https://www.euroclima.org/>

11 Ver: <https://ciudadesiberoamericanas.org/>

12 Ver: <https://www.cideu.org/>

13 Ver: <https://www.observ-oecd.org/>

des y los territorios en la implementación de su política de acción exterior y de cooperación internacional. Programas con más de veinte años de recorrido han dejado de funcionar y la disponibilidad presupuestaria se limita a una indicación difícil de operativizar por parte de las delegaciones de la UE en los países socios.

En este sentido, América Latina no es una excepción. Aun teniendo en cuenta la dilatada y consolidada relación que existe entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, y la importancia que ha tenido la cooperación europea para las ciudades y territorios de la región, la agenda que rige el diálogo político birregional y el presupuesto que sustenta las inversiones europeas parecen marcar otras prioridades. En el escenario actual la cooperación descentralizada eurolatinoamericana no tiene referentes claros en el presupuesto europeo y las delegaciones de la UE se encuentran con obstáculos importantes para articular iniciativas de apoyo a los gobiernos locales y a la agenda de la descentralización.

Todo ello plantea a una cierta paradoja puesto que, como hemos apuntado en este artículo, una parte importante de las inversiones que la UE plantea a través del Global Gateway se vinculan con ámbitos ligados a las competencias de los gobiernos locales en la mayoría de los países del mundo, también en América Latina. Hacer que estas inversiones respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y contextualizarlas con las realidades locales depende, en gran medida, de la capacidad de interlocutar con las ciudades y los territorios. En este sentido, contar con gobiernos locales democráticos, empoderados y dotados de los recursos necesarios es fundamental para impulsar las transformaciones que Europa plantea en su relación con el mundo.

Revitalizar la asociación birregional con la CELAC y hacer que las inversiones previstas tengan el impacto deseado requiere un compromiso renovado con los gobiernos locales, reconociéndolos como socios imprescindibles. Para ello, sería necesario habilitar espacios para el diálogo político, institucionalizando, por ejemplo, el Foro de Gobiernos Locales y Regionales como mecanismo de seguimiento de los acuerdos adoptados en el marco del diálogo birregional. También sería pertinente valorar la oportunidad de recuperar instrumentos financieros, o crearlos de nuevo, para volver a apoyar la gobernanza local, la descentralización y la cooperación descentralizada. La revisión a medio término de los actuales programas temáticos, o el lanzamiento de nuevos programas regionales como EUROsociAL+ puede representar una oportunidad en este sentido. Finalmente, la UE debería plantearse reforzar las capacidades de las delegaciones de la UE en la región dotándolas de las capacidades necesarias para trabajar con los gobiernos locales. Establecer puntos focales especializados sería una opción altamente aconsejable para lograr una efectiva implementación de los fondos disponibles.

Avanzar en esta dirección dependerá en gran medida y por igual de la visión que tengan las instituciones europeas, los Estados miembros de la UE y sus contrapartes en la CELAC y las asociaciones municipalistas. De estas últimas depende poner sobre la mesa argumentos verificables y ejercer la presión necesaria para que Europa vuelva a situar, en América Latina y en el resto de países socios, la agenda de la descentralización y la democracia local entre sus prioridades de inversión y acción política. Europa no debería permitirse ir a contracorriente en un ámbito cuyo liderazgo es todavía hoy incontestable.



### ***Agustí Fernández de Losada***

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 IBEI.



### ***Marta Galcerán***

investigadora principal del Programa de Ciudades Globales de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) y profesora asociada de Relaciones Internacionales en la Universitat Pompeu Fabra (UPF) y en el CEI- Centro de Estudios Internacionales.

Es politóloga, doctora en Relaciones Internacionales por la UPF y Máster (with distinction y premio extraordinario) en Relaciones Internacionales por la University of Warwick.

## REFERENCIAS

- Borrell, Josep (2023) “Después de la cumbre UE-CELAC: evitar otra década perdida”. Opinión El País, 25 de julio de 2023. Disponible en línea: [https://elpais.com/opinion/2023-07-25/despues-de-la-cumbre-ue-celac-evitar-otra-decada-perdida.html?rel=buscador\\_noticias](https://elpais.com/opinion/2023-07-25/despues-de-la-cumbre-ue-celac-evitar-otra-decada-perdida.html?rel=buscador_noticias)
- CEMR, PLATFORMA (2023) “Position paper - EU External Financing for Local Authorities”
- De la Fuente Fernández (2013) “10. Redes de cooperación descentralizada” en Agost Felip, Rosa, et al. (2013) Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, pp. 297 - 318
- Del Huerto Romero, María (2004) “La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana. Un abordaje a partir del Programa URB-AL de la Comisión Europea”. Urbano, 76, Mayo.
- Fernández de Losada, Agustí (2022). Resituar la cooperación descentralizada en la agenda eurolatinoamericana. Opinión CIDOB Número 722.
- Martínez, Ricardo y Fernández de Losada, Agustí (2023) “La Cumbre de Ciudades de las Américas: una apuesta por la diplomacia sincrónica”. Opinión CIDOB número 767 (mayo).
- PLATFORMA (2023) “PLATFORMA, NALAS & VNG International become members of Team Europe Democracy”, 6 de julio de 2023, disponible en línea: <https://platforma-dev.eu/platforma-nalas-vng-international-become-members-of-team-europe-democracy/>

# APUNTES SOBRE EL FUTURO DE LA PARADIPLOMACIA EN LA ERA DE LA GLOBALIDAD

por **Montserrat Iglesias Servin**



**H**oy estamos atestiguando la construcción de una nueva gobernanza mundial, en donde los Estados-Nación ya no son los actores protagónicos de las relaciones internacionales y, por lo mismo, se involucran diversos actores, entre ellas las localidades, ciudades, territorios o regiones que se constituyen como espacios de proximidad, en donde se facilita la articulación de actores y de políticas públicas para atender los grandes desafíos globales de la actualidad: pandemias, movimientos migratorios, delincuencia transnacional, cambio climático, entre muchos otros, desde enfoques que pueden ser más cercanos a las necesidades de la ciudadanía.

No estamos hablando de un fenómeno nuevo, desde la década de los ochenta asistimos a un proceso creciente de interdependencia e internacionalización de las economías y los sistemas financieros en el marco de un modelo de desarrollo denominado neoliberal que exagera el papel del Mercado como regulador de la economía, impulsa la drástica reducción de la función productiva de bienes y servicios del Estado, que ha sido asumida

por la empresa privada, y la integración de bloques regionales de libre comercio, entre otros factores, que se han constituido en incentivos para que los gobiernos subnacionales, particularmente aquellos con mayores recursos y capacidades, generen estrategias de internacionalización, acción exterior o paradiplomacia para promover su capacidad productiva, vincularse con su diáspora, desarrollar su modelo territorial en base al intercambio de buenas prácticas, y captar oportunidades de inversión o cooperación en el exterior, etc.

Si bien la paradiplomacia es una práctica que ha ido creciendo entre los gobiernos subnacionales, no podemos decir todavía que sea generalizada porque en muchas ocasiones depende generalmente de las voluntades políticas en turno cuando las hay, además de que los marcos jurídicos puedan dotar de competencias claras y, de que se cuente con una cierta institucionalidad que permita que se constituya en una política pública con un enfoque territorial y con un contenido financiero que sea visto no como un gasto, sino como una inversión.

En este escenario podemos decir que la internacionalización de los territorios, no solamente de los gobiernos locales, debe involucrar a diversos actores como sociedad civil, universidades, sector privado, comunidades migrantes, etc, a fin de constituirse en una herramienta que promueva el desarrollo territorial y buscar el bienestar de nuestras comunidades desde una visión de sostenibilidad.

Asimismo, la paradiplomacia cada vez más trasciende enfoques asistencialistas y verticales para expresarse en intercambios horizontales en el marco de redes internacionales temáticas y de incidencia política global que representan espacios idóneos para que las ciudades y los territorios encuentren soluciones a retos comunes de la gestión local, aún cuando la creciente proliferación de estas redes representa también un desafío en términos de representatividad y posible duplicidad de funciones.

Particularmente, la crisis del Covid 19 que afectó en mayor medida a los entornos urbanos con un 80% de los contagios actuó como un catalizador para detonar mayores intercambios y encontrar desde la visión local respuestas más eficaces de salud pública.

Hoy un análisis prospectivo de la paradiplomacia tiene que cuestionar los aportes que se pueden hacer desde este campo para responder de manera más efectiva a los actuales retos globales que implican además una doble transición hacia una economía más verde. y hacia una digitalización más inclusiva, en un escenario de profundas desigualdades sociales.

En el caso de México tenemos desde la década de los ochenta una participación cre-

ciente de los gobiernos regionales en temas de acción exterior y, en menor medida de los municipios que tienen mayores capacidades institucionales y recursos. No obstante, aún tenemos áreas de oportunidad en términos de profesionalización de esta práctica internacional, de repensar la internacionalización desde enfoques intermunicipales, metropolitanos y regionales, de generar esquemas de transparencia y rendición de cuentas, mejores estrategias de comunicación, así como medir los resultados y el impacto sobre el desarrollo local.

Hoy por hoy los gobiernos locales ya no solo apuestan a la firma de acuerdos de hermanamiento, sino que cada vez más generan intercambios horizontales que mejoran sus políticas públicas y su gestión local, en donde por ejemplo: la Ciudad de México se beneficia de la experiencia de la ciudad de Bogotá en temas de movilidad y al mismo tiempo comparte su aprendizaje en la gestión de riesgos y de-



sastres. El municipio de Salcajá localizado en Quetzaltenango, Guatemala, ha logrado implementar el modelo internacional de la ciudad de los 15 minutos; el municipio mexicano de Zapopan trabaja con la región francesa de Angoulême en la creación de un clúster de la industria creativa y digital, entre muchos otros ejemplos de aprendizajes compartidos.

Por otra parte, en esta visión de futuro es fundamental fortalecer la coordinación y el diálogo multinivel y multiactor y que, desde los gobiernos nacionales se visualice a la paradiplomacia como una herramienta indispensable que desde sus propias particularidades complementa y enriquece una política exterior con visión de Estado.

Hoy el debilitamiento de los sistemas federales, las políticas recurrentes de recentralización, el desencanto con los sistemas democráticos, con el consiguiente surgimiento de nuevos populismos de derecha y de izquierda, el control político territorial de los partidos en el gobierno, la falta de pesos y contrapesos políticos, la agudización de las brechas sociales, el surgimiento de sentimientos xenófobos ante el incremento de los flujos migratorios, la



disrupción tecnológica, son algunos de los retos globales comunes que demandan respuestas locales que partan de la premisa de fortalecer institucionalmente y dotar de mayores recursos a los municipios y ciudades como el orden de gobierno más cercano al ciudadano.

Podemos decir que nuestro presente y nuestro futuro es urbano. Más de la mitad de la población mundial habita en ciudades, si bien solo ocupan el 2% de la superficie, producen el 80% de la riqueza mundial, pero también consumen el 70% de la energía y generan el 80% de las emisiones de carbonos; es decir es en los entornos urbanos en donde se tiene que librar la batalla en contra del cambio climático, tan solo en México tenemos más de 300 municipios altamente vulnerables al cambio climático. Desde esta perspectiva, se tiene un consenso respecto a que la mayoría de las agendas globales (Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París) relacionadas con el desarrollo sostenible tienen un impacto directo en las ciudades y que desde los territorios se pueden co-constructir soluciones más creativas e innovadoras.

En esta lógica, las ciudades, los territorios y las redes de gobiernos locales deben seguir empujando un multilateralismo más inclusivo que aperture mayores espacios de diálogo e incidencia que permitan que los gobiernos subnacionales sean actores protagónicos en las negociaciones de las agendas globales y tengan acceso a financiamiento internacional, considerando además que más del 60% del cumplimiento de los ODS dependen de las competencias locales.

Los gobiernos subnacionales tienen el reto de co-crear estrategias de internacionalización que sean trajes a la medida, conforme a sus vocaciones territoriales y buscan-

do resultados concretos en el desarrollo y la gestión local. El apropiamiento ciudadano de estas estrategias y la colocación del tema internacional en el imaginario colectivo son factores indispensables para no depender de ocurrencias y trascender enfoques reactivos de la internacionalización.

En conclusión podemos decir que el desarrollo de estrategias de internacionalización planificadas desde lo local que se constituyan en políticas públicas territoriales son cada vez más una necesidad y no una opción para captar las oportunidades que ofrece el contexto internacional y encontrar soluciones a retos comunes en la era de la globalidad.

Desde una visión de futuro, la paradiplomacia debe coadyuvar a pensar y repensar territorios más inclusivos, sostenibles y resilientes.



### ***Montserrat Iglesias Servin***

Responsable de Relaciones Institucionales en la Delegación del Gobierno de Catalunya en México y en Centroamérica, Socia de PHARE, Asesora de Asuntos Internacionales en la Cámara de Diputados

# TRASCENDIENDO LAS CATEGORÍAS 'NORTE' Y 'SUR' EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

por **Marcela Lopez Vallejo**



## RESUMEN

La cooperación descentralizada trata de replicar las categorías 'Norte-Sur', 'Sur-Sur', 'Triangular' usadas tradicionalmente a nivel nacional. Sin embargo, a nivel local (gobiernos de cualquier orden no central), estas categorías parecen no ser funcionales. Esta nota pone de relieve que al menos hay dos factores que empujan a los gobiernos locales a trascender estas categorías y recategorizarse simplemente como 'socios de la cooperación'. El primero es el pragmatismo de la cooperación descentralizada en donde los intereses locales son diversos, lo que lleva a entender de forma diferente el desarrollo y la misma cooperación. El segundo factor es que la cooperación descentralizada toma diferentes formas que incluyen a una gran diversidad de socios. Se explican estos factores con tres casos.

*Palabras clave: cooperación descentralizada, desarrollo local, Norte-Sur, socios de cooperación, pragmatismo local*

## INTRODUCCIÓN

Las categorías del 'Norte' y 'Sur' tienen una carga geopolítica que ha funcionado para posicionar a los Estados cooperantes como donadores o receptores de ayuda o asistencia para el desarrollo. Estas categorías, sin embargo, parecen un remanente de la división de las esferas de influencia en la Guerra Fría, con toda la carga poscolonial que eso ameri-

ta (Müller, 2020; Therien, 1999). Además, en esta época de globalización, a estas categorías se les particulariza con el adjetivo 'global' para reflejar las interconexiones existentes. Es común categorizar a los países en listas de 'Norte global'—normalmente los responsables del financiamiento o de la transferencia tecnológica—o de 'Sur global'—quienes reciben lo que el Norte ofrece. Así, la cooperación en Norte-Sur es de las más socorridas a nivel nacional. Otras formas de cooperación entre

Estados del Sur surgen para evidenciar la autosuficiencia y la solidaridad, así como el rompimiento colonial con el Norte (Bergamaschi y Tickner, 2017). La cooperación Triangular también es recurrente cuando un tercero funge como intermediario, normalmente entre Norte y el Sur globales (Lamas, 2020).

A nivel local (gobiernos de cualquier orden no central) estas lógicas parecen no funcionar para las expectativas que se tienen de la cooperación. ¿Quién es el ‘Norte’ o el ‘Sur’ desde la cooperación descentralizada? Un ejemplo de lo complicado que resulta contestar esta pregunta a nivel local es el caso del municipio de San Pedro Garza García en el estado mexicano de Nuevo León. No hay duda de que, por ubicación geográfica y la autodefinición de su país de pertenencia, este municipio debería ser Sur. Sin embargo, cuando se analiza el nivel de desarrollo de San Pedro Garza García para 2022, éste contaba con un Índice de Desarrollo Humano de 0.901, siendo considerado ‘muy alto’ y estando entre los primeros 50 lugares del ranking global. San Pedro Garza García tiene un IDH comparable al de países de la Unión Europea como España, Francia o Italia, contrastando con el IDH de México de 0.779 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

Si a este escenario le agregamos la pregunta sobre qué se entiende por ‘desarrollo’, la categorización N-S se complica aún más. Lorenzini (2020) y Therien (1999) explican que normalmente las organizaciones internacionales tienen visiones diferentes de desarrollo (por ejemplo, el Banco Mundial vis-a-vis el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), lo cual dificulta el financiamiento

y la implementación en ámbitos locales. Los procesos de la misma cooperación descentralizada han tenido un papel fundamental en los ajustes al concepto de desarrollo desde la década de 1990 y más en el siglo XXI (Aylla, 2018; Hourcade, 2011). Con la premisa ‘todo desarrollo es local’ (Descentralization Net, 2023), las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales han tenido que re-enfocar sus estrategias de cooperación, intentando iniciativas más cercanas a lo local como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Chaturvedi et al, 2023).



## PRAGMATISMO Y REDES EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Ante la ambigüedad que toma la categorización N-S para impulsar el desarrollo local mediante la cooperación, los gobiernos locales tienden a trascender estas categorizaciones cuando practican la cooperación descentralizada y a simplemente concebirse como 'socios de cooperación'. Hay al menos dos factores que explican este fenómeno. El primero es el pragmatismo de la cooperación descentralizada en donde los intereses locales son diversos, lo que lleva a entender de forma diferente el concepto de desarrollo y las dinámicas de la cooperación (Chaturvedi et al, 2021). Es decir, la definición de desarrollo varía en tanto se define localmente y está sujeta a las diferentes formas organizativas, jurisdicciones y competencias (Decentralization Net, 2023).

Expertos como Martínez Justo (2016) y Schiavon (2019) analizan el pragmatismo de la internacionalización local en diversas regiones de México, evidenciando que las vocaciones territoriales y sus capacidades definen los intereses de cooperación. Por ejemplo, cuando los municipios se localizan en fronteras, sus objetivos y motivaciones de cooperación son inminentes y se vinculan normalmente a migración, comercio y seguridad. También, los contextos jurídicos y las relaciones intergubernamentales con otros órdenes de gobierno son elementos que determinan las particularidades de la internacionalización local (López-Vallejo, 2021). En otras palabras, el pragmatismo es particularista y deriva en conceptos de desarrollo ad hoc a lo local en donde las necesidades provienen directamente de la ciudadanía. El resultado es la diversificación de intereses y objetivos que tienen los gobiernos locales para buscar cooperación.

Tal diversificación de objetivos de desarrollo y cooperación está vinculada a un segundo factor que ayuda a trascender las categorizaciones rígidas que se usan a nivel nacional. La cooperación descentralizada a nivel local toma diferentes formas más allá de la N-S, S-S o Triangular, pues puede incluir un gran número de socios (Hourcade, 2011). Cuando los socios de la cooperación trabajan en red participan actores de diferente índole y con diferentes papales a desempeñar. El trabajo en red sirve para compensar la limitada capacidad que la mayoría de los gobiernos locales generalmente tienen para su desarrollo. Cuando la cooperación requiere de instrumentos técnicos, son las universidades y los tecnológicos quienes contribuyen; cuando se requiere financiamiento, a veces es la iniciativa privada el financiador; cuando se necesita de enfoques regionalizados, son otros gobiernos de diferentes tipos (municipales o comunitarios) quienes participan.

Tal ha sido el caso de la Iniciativa de los Grandes Lagos en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Esta región transfronteriza se integra por cinco lagos interconectados, pasando por dos países, ocho estados de Estados Unidos, dos provincias canadienses, más de 40 comunidades indígenas y cientos de municipalidades y ciudades. En este caso, la cooperación ha llevado a esta cuenca a contar con una institución de gobernanza informal, el Consejo de la Región de los Grandes Lagos, que ha sido eficiente en el manejo y protección de esta fuente de agua (Friedman and Van Nijnatten, 2016).

También es viable trabajar en red para vincularse con socios a los que de otra forma sería complicado acercarse. Por ejemplo, los gobiernos locales desde hace algunos años participan en las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención

Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático que se celebran anualmente y a la que asisten representantes de los Estados. Los gobiernos locales han luchado por ser escuchados y reconocidos como actores clave por este tipo de instituciones internacionales para impulsar agendas climáticamente responsables (también vinculadas a los ODS ambientales). Su participación generalmente es a través de redes como Local Governments and Municipal Authorities (LGMA), C40, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, o el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, todos con socios en todo el mundo y que individualmente sería difícil poder participar.

En la COP27 de 2022 llevada a cabo en la ciudad egipcia de Sharm el Sheij, se instauró un ‘Pabellón de Acción Multinivel’ en donde participaron los gobiernos locales y regionales con más de 70 sesiones durante las dos semanas de duración de la cumbre. La convocatoria la realizaron ICLEI y el Gobierno Escocés; se contó con la participación de más de 40 socios entre universidades, instituciones internacionales, redes de gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y empresas (ICLEI 2023).



## NUEVAS FORMAS DE COOPERAR: TRES ESTUDIOS DE CASO

Tanto la cooperación en red como el pragmatismo de la cooperación también han ido de la mano de estrategias de diplomacia. Esta sección presenta brevemente tres casos. El primero sigue con el ejemplo de las COP de cambio de climático. Fue sintomático que en la COP23 llevada a cabo en coordinación entre Fiji y en la ciudad alemana de Bonn en el año 2017, la delegación estadounidense contó con dos delegaciones ‘oficiales’. Una de ellas estaba encabezada por representantes del gobierno federal de entonces presidente D.Trump, quien renegaba del cambio climático, sacando a Estados Unidos de los Acuerdos de París. La segunda delegación estaba representada por Climate Alliance, US Climate Mayors y la coalición We are Still In, que están conformadas por un gran número de entidades que van desde gobiernos de ciudades y estatales hasta comunidades indígenas, iglesias, universidades y empresas (We are Still In, 2017). Fue la primera vez en la historia de la gobernanza climática global que Naciones Unidas reconocía a una red de gobiernos locales con legitimidad para contrarrestar la postura pro-fósil de la delegación oficial.

Un segundo caso que ejemplifica el pragmatismo para transformar las vocaciones territoriales en intereses y conceptos locales de desarrollo es la cooperación transfronteriza en América Latina. Ovando y González (2019) nos presentan el caso de la relación transfronteriza entre Perú y Chile, mediante las ciudades contiguas de Tacna y Arica. Desde principios del siglo XIX, la historia de la región es de conflicto y litigios entre ambos países por la posesión de ambas ciudades. Sin embargo, en

la actualidad, se han creado redes transfronterizas para reivindicar su identidad cultural y sortear a nivel de ciudadanía, los conflictos históricos entre Estados y con instancias internacionales como la Corte Internacional de Justicia. La identidad transfronteriza se nutre de eventos culturales conjuntos tacnariqueños como las cofradías, la educación en escuelas de frontera y el desarrollo económico mediante ferias comerciales.

La forma de la cooperación también es sui generis, pues se incluye a ambos alcaldes como los líderes de la integración fronteriza junto con Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, así como a la iniciativa privada y las instituciones de educación y eclesiásticas de la región. El papel de los ministerios de exteriores de ambos países a través de sus Consulados en Tacna y Arica, también ha sido fundamental para articular el trabajo multi-actor en la resolución de este conflicto fronterizo. En contraste con la separación de ambas ciudades por una franja fronteriza nacional, existe la creación de una identidad regional, habiendo eventos que hacen realidad esta integración de facto: las cofradías, las escuelas de frontera, las ferias al menudeo, familiares como los apellidos y linajes similares en Tacna y Arica (Ovando y González, 2019). La cooperación descentralizada ha logrado en esta región transfronteriza la firma de acuerdos vecinales. La estrategia de vinculación local histórica en ambos lados de la frontera ha llegado a crear una identidad propia 'Tacnariqueña' y a desafiar posturas diplomáticas nacionalistas de los gobiernos centrales.

Los acuerdos vecinales transfronterizos han tenido consecuencias inesperadas. Además de que esta cooperación transfronteriza ha servido para zanjar el conflicto entre Chile y

Perú y fortalecer el flujo comercial, ha sido útil para dar seguridad y dotar de herramientas para controlar el tráfico de drogas, personas y productos (Rhi-Sausi y Oddone, 2013; Marteles, 2009). La estrategia de establecimiento de zonas fronterizas para proveer bienes comunes para dotar de paz a las regiones en conflicto parece ser efectiva (Bankoff, 2013).

El tercer caso tiene que ver con la emergencia de nuevos actores líderes de la cooperación como son las provincias y ciudades de China. Normalmente cuando se incluye a China en acuerdos de cooperación nacionales con socios de América Latina, África y Asia, ésta se define como Sur-Sur y se enmarca en la Nueva Ruta de la Seda (NRS). Reproduciendo el enfoque de la NRS a nivel local, la relación de las provincias chinas con el mundo es difícilmente analizada mediante las categorías tradicionales. Kaminzki (2019) relata uno de los casos más emblemáticos de cooperación descentralizada que desafía cualquier categorización. En 2016, se firma un acuerdo entre varios niveles de gobierno y una red multi-actor de Polonia y China. Por una parte, estaban la provincia de Sichuan y la región polaca de Lodzkie. Por la otra, se vincularon la ciudad de Lodz (puerto principal de Lodzkie) y la ciudad de Chengú. Un tercer grupo de actores fueron los empresarios y las universidades. El acuerdo tenía el objetivo de acercar a las localidades a través de infraestructura de ferrocarriles e impulsar el intercambio comercial bilateral.

En primera instancia se podría pensar que Lodzkie, al pertenecer a un Estado de la Unión Europea, pudiera ser considerado como el socio del Norte o el que aportaría el financiamiento o la tecnología. Así, Sichuan, al ser una provincia

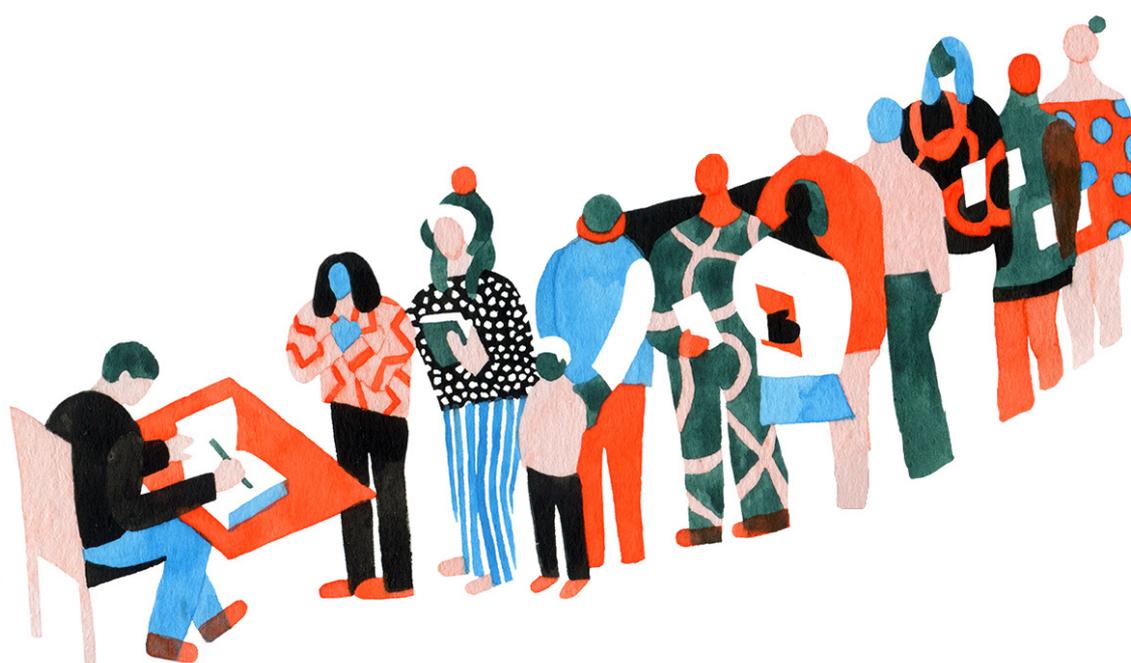
china, sería considerada Sur. Sin embargo, fue la provincia china quien aportó la infraestructura y la tecnología ferroviaria para conectar ambas regiones. Ambas regiones se beneficiaron en tanto el comercio y las relaciones culturales incrementan día con día. El puerto de Lodz es un hub comercial que recibe el 40% de trenes de comercio provenientes de China (Kaminski 2019). Actualmente sigue habiendo intercambios estudiantiles y de profesores, ya hay una oficina de la ciudad polaca en Sichuan, hay un Instituto Confucio en Lodzkie, entre otros.

Este caso refuerza la idea del pragmatismo y las diferentes formas que la cooperación descentralizada tiene. Ha sido tan beneficiosa para las partes, que el gobierno nacional apoyó la iniciativa abriendo un Consulado Polaco en Chengdú. A pesar de las asimetrías de ingreso entre Lodzkie-Lodz y Sichuan-Chengdú, la poca integración comercial y cultural de Polonia con China, las diferencias en los sistemas políticos o los pocos lazos migratorios, se detonó una cooperación descentralizada exitosa.

## REFLEXIONES FINALES

Este artículo cuestiona las categorizaciones geográfico-económicas que se utilizan en la cooperación internacional (N-S, S-S y Triangular) a la luz de la cooperación descentralizada. Tres reflexiones nos quedan de este cuestionamiento. El primero que la cooperación descentralizada tiene sus propias lógicas y dinámicas diferentes a la cooperación nacional. A nivel descentralizado, la cooperación es pragmática (no tanto política). A las localidades les interesa contar con un desarrollo que atienda sus necesidades de primera mano. La interpretación de la provisión de bienes y servicios públicos locales es más efectiva y eficiente en tanto proviene directamente de un concepto de desarrollo acuñado localmente. Así, se democratiza la cooperación, así como la diplomacia y la internacionalización territorial.

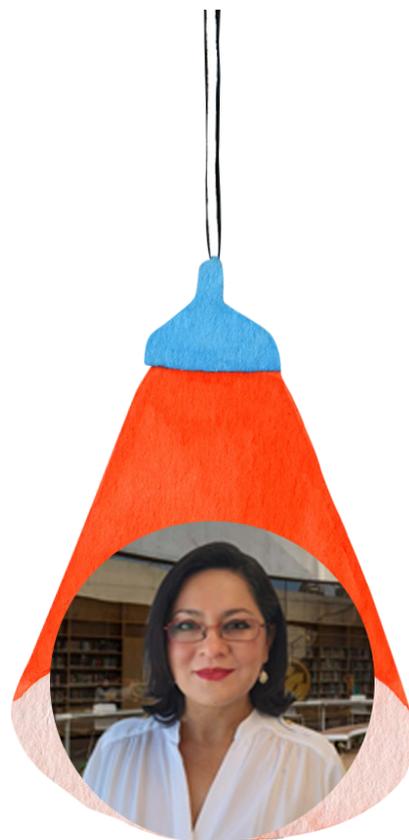
En segundo lugar, los casos y ejemplos presentados explican cómo el trabajo en red ha sido



fundamental para los gobiernos locales. Estas redes son diversas e involucran a una gama de actores. Estas formas tan diversas que adquieren las redes muestran lo intrascendente de las figuras tradicionales de cooperación nacional.

La última reflexión tiene que ver con el liderazgo de actores gubernamentales en la cooperación descentralizada. Merece la pena hacer, entonces, una diferenciación con las redes que son meramente privadas y las que son guiadas por gobiernos locales. Las primeras normalmente son horizontales y pueden enfocarse en conseguir bienes privados. Las segundas cuentan con un componente jerárquico en donde los gobiernos deben proveer bienes y servicios públicos. Esta característica garantiza el enfoque público de la cooperación descentralizada, que idealmente será para desarrollar a la localidad. Otra característica es que, a diferencia de las redes privadas, en las redes con componentes gubernamentales, es común contar con redición de cuentas, ya sea de la ciudadanía a sus gobiernos o dentro de los acuerdos de cooperación.

Es hora de repensar cómo categorizar la cooperación descentralizada. Abrir a nuevas dinámicas, formas y actores dará mayor flexibilidad a las localidades para explorar nuevos horizontes de desarrollo.



### **Marcela Lopez Vallejo**

Profesora-investigadora del Centro de Estudios sobre América del Norte del Departamento de Estudios del Pacífico en la Universidad de Guadalajara, México y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Fue Secretaria General de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (2017-2019) y actualmente funge como Vicepresidenta. Sus publicaciones abordan paradiplomacia y gobernanzas, política climática y energética, regionalismo en las Américas, teoría y metodología de Relaciones Internacionales.

## REFERENCIAS

- Ayala, C. (2018). Cambios en la narrativa y la práctica de la cooperación internacional frente a la evolución del desarrollo. En Prudenzió Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo (coords.), *Otros desarrollos, otra cooperación: Retos y perspectivas de la cooperación internacional*. Editorial UNAM.
- Bankoff, G. (2013). Making Parks out of Making Wars: Transnational Nature Conservation and Environmental Diplomacy in the 21st Century. En E.M. Bsumek, D. Kinkela, M. Atwood Laurence (eds.) *Nation-States and the Global Environment*, pp. 76-96. Oxford: Oxford University Press.
- Bergamaschi, I. y Tickner, A. (2017). Bergamaschi, I. y Tickner, A.B. (2017). Introduction: South-South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis. En I. Bergamaschi, P. Moore y A.B. Tickner (eds.). *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?*, pp. 1-27. Palgrave-McMillan.
- Chaturvedi, S. et al (2021). Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance. En S. Chaturvedi, H. Janus, S. Klingebiel, et al. (eds.). *The Palgrave Handbook of Development Cooperation*, pp. 1-21. Palgrave.
- Decentralization Net. (2023). Localizing development ? When does “local” means “local” ? <https://decentralization.net/2023/03/localizing-development-when-does-local-means-local/>
- Friedman, K.B. y Van Nijnatten, D. (2016). Assessing Adaptive Transboundary Governance Capacity in the Great Lakes Basin, *International Journal of Water Governance* 4(1): 3-6.
- Hourcade, Odile Inés. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada, *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia: Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, año 1, no. 1, pp. 44-63.
- ICLEI. (2023). Pabellón de Acción Multinivel en la COP27. <https://iclei.org.mx/pabellon-de-accion-multinivel-en-la-cop27/>
- Kaminski, T. (2019). What are the factors behind the successful EU-China cooperation on the subnational level? Case study of the Lodzkie region in Poland, *Asia Europe Journal* 17:227-242.
- Lamas, L. (2020). La CSS y triangular frente a los retos de la Agenda de ODS: Oportunidades y desafíos de la transferencia de tecnología como herramienta para el desarrollo sostenible y la superación de desigualdades, *Revista de Fomento Social* 75(1):37-61.
- López-Vallejo, Marcela, “Mexican Sub-Federal Governments and Trade Politics: Variation on Supportive Conditions and Institutional Resources,” *Regional and Federal Studies*. DOI: 10.1080/13597566.2021.1919871. 2021.
- Lorenzini, S. (2020). *Global Development: A Cold War History*. Princeton: Princeton University Press.
- Marteles, S. (2009). Cooperación transfronteriza en la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú. En J.L. Rhi-Sausi y D. Conato (eds.) *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina*, pp. 175-215. Roma: IILA/CeSPI.
- Martínez Justo, M. (2016). *La diplomacia municipal fronteriza y costera en México*. Estado de México: FES Acatlán - UNAM
- Müller, M. (2020). In Search of the Global East: Thinking between North and South, *Geopolitics* 25(3): 734-755, DOI: 10.1080/14650045.2018.1477757
- Ovando, C. y González, S. (2018). El papel de la paradiplomacia entre el Norte de Chile y el Sur de Perú: Antecedentes históricos, limitaciones institucionales y nuevos desafíos “Posfallo de la Haya”, *Diálogo Andino* 55: 79-91.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Índice de Desarrollo Humano 2022*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- Rhi- Sausi, J y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina, *Investigación & Desarrollo* 21(1): 58-285.
- Schiavon, J.A. (2018). *Comparative Paradiplomacy*. Routledge.
- Therien, J.P. (1999). Beyond the North-South divide: The two tales of world poverty, *Third World Quarterly* 20(4): 723-742. DOI: 10.1080/01436599913523
- We are Still In. (2017). We showed the World that America is Still In. <https://www.wearestillin.com/COP23>

# PARADIPLOMACIA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. UNA MIRADA DESDE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

por **Alicia San Nicolás**



En el marco de las Relaciones Internacionales de los Gobiernos Locales, la Cooperación Descentralizada cumple un rol relevante para promover intercambios que contribuyan el desarrollo territorial. La Cancillería Argentina –a través de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional (DNCIN) de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos (ACIAH)- tiene mecanismos de apoyo para favorecer estas alianzas, potenciando instancias de cooperación descentralizada con énfasis en los países de América Latina. El futuro de la Cooperación Descentralizada en el marco de la Paradiplomacia en la región es un desafío y una oportunidad para los gobiernos locales.

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales participan en el ámbito internacional de diferentes formas, con el objetivo de establecer vínculos y capitalizar experiencias y oportunidades que puedan contribuir a sus estrategias de desarrollo. Una de estas maneras de participar en el escenario internacional es la cooperación descentralizada, enfocada en el intercambio de experiencias, conocimientos y formación de recursos humanos entre gobiernos locales. Promueve oportunidades para el desarrollo de los territorios y ocupa de esta manera un lugar relevante en la paradiplomacia, entendida en un sentido amplio como las acciones de relaciones internacionales que ejercen las autoridades locales en el mundo globalizado. La cooperación descentralizada es un motor para construir alianzas entre gobiernos locales, forta-

lece las agendas bilaterales y favorece el cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030. En este sentido, la Cancillería Argentina impulsa su desarrollo, apoyando a los gobiernos locales en la búsqueda de cooperación y en la ejecución de iniciativas que contemplen sus intereses.

En los países de la región, la cooperación descentralizada Sur-Sur si bien ha tenido un mayor desarrollo en los últimos tiempos, puede argumentarse que aún no alcanzó un crecimiento sostenido. Su práctica continúa siendo muy dispersa y asimétrica, observando que algunos gobiernos locales ejecutan diversos proyectos descentralizados en simultáneo, mientras que otros territorios presentan desconocimiento o falta de interés en participar de este tipo de vinculaciones, y posiblemente no cuentan con recursos humanos capacitados y/o planificación para incursionar

en el ámbito internacional. Sin embargo, pese a esta realidad, la cooperación descentralizada es adoptada cada vez más por los gobiernos locales en función de los beneficios que sus intercambios proporcionan a la gestión territorial y por su contribución al logro de soluciones ante los desafíos globales vinculados a la Agenda 2030.

## LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS DESAFÍOS GLOBALES. EL CASO ARGENTINO

La Agenda 2030 reconoce a las ciudades y los gobiernos locales como actores claves para el desarrollo sostenible, en razón del poder que los mismos tienen para lograr la implementación de un cambio positivo en los territorios que impacte en temas como educación, salud, seguridad ciudadana, empleo, acceso a servicios básicos, planificación territorial, cuidado del ambiente, espacios públicos, entre otros.

Argentina se comprometió con la suscripción de la Agenda 2030 a implementar la misma y a desarrollar mecanismos para el seguimiento de los avances del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), asumiendo esta responsabilidad como una política de estado. A tal fin, en nuestro país, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es el organismo rector en materia de implementación, monitoreo y evaluación de los ODS. El Consejo ha realizado en los últimos años un trabajo mancomunado y articulado con las provincias y municipios de nuestro país para localizar la Agenda 2030, con la convicción de que su implementación a nivel provincial y municipal requiere de políticas y acciones locales que estén en concordancia con las políticas y acciones nacionales.



Como resultado de este trabajo, en el año 2022 el mencionado Consejo presentó, en el Foro Político de Alto Nivel organizado por ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU), el “Tercer Informe Voluntario Nacional” para el seguimiento de los avances del cumplimiento de los ODS. En el informe, bajo el título “Territorialización de la Agenda 2030 en Provincias y Municipios”, se informa sobre el trabajo articulado por el Consejo que colaboró para que una gran parte de las provincias y municipios argentinos puedan avanzar significativamente en la integración de los ODS de la Agenda 2030 en su planificación local. En este sentido, indica que en el período 2020-2022, veintidós provincias incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires formalizaron su adhesión al procedimiento para la incorpora-

ción de los niveles provinciales al proceso de implementación de la Agenda 2030, lo cual implica un alto involucramiento del nivel local.

## EL APOYO A LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DESDE LA CANCELLERÍA ARGENTINA

A través de la creación, en marzo de 2022, de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos (ACIAH) –que depende de manera directa del Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto–, se logró dar una nueva dimensión a la política nacional de cooperación, posibilitando fortalecer y generar nuevas líneas de acción.

Así fue que se profundizó la visión federal de la cooperación, destinándose nuevos recursos para el desarrollo local mediante estrategias novedosas de trabajo en materia de cooperación descentralizada. En este marco, se promueve e incentiva a los gobiernos locales para que participen en la búsqueda de vinculaciones internacionales de cooperación.

A través del trabajo de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional (DNCIN) dependiente de la ACIAH, se decidió fortalecer de distintas maneras el apoyo a las autoridades locales para que lleven adelante alianzas y proyectos de cooperación: generando espacios en las Comisiones Mixtas con países de la región para la presentación de iniciativas; acompañando los procesos de identificación de contrapartes; fortaleciendo a los recursos humanos para la formulación de proyectos; organizando encuentros y seminarios internacionales, entre otras acciones.

Para hacer posible esta contribución, la DNCIN cuenta con el Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FOAR), el cual es un instrumento de política exterior que permite a la República Argentina promover, desde 1992, actividades de Cooperación Sur-Sur y Triangular. En relación a la cooperación descentralizada, se creó el FOAR Federal que apoya las iniciativas de cooperación técnica en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur con otros gobiernos locales de la región, mediante mecanismos de asociación, colaboración y compromiso mutuo.

Con el fin de facilitar la comunicación entre la Cancillería Argentina y las provincias y municipios en materia de cooperación internacional, la DNCIN cuenta desde 2003 con el “Programa Federal de Cooperación”. Este Programa permite realizar actividades de acompañamiento, capacitación y difusión de las actividades de cooperación internacional orientadas a los gobiernos locales, tanto en el ámbito bilateral como multilateral; también facilita la difusión de becas y cursos de posgrado que pueden ser de interés para las autoridades locales. El funcionamiento del Programa es logrado mediante la articulación con la Red de Responsables de Cooperación Internacional, integrada por funcionarios designados por los gobernadores provinciales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; estos Responsables constituyen el nexo de comunicación entre la DNCIN y cada gobierno provincial.

Asimismo, el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, creado en el ámbito de la Cancillería por el Decreto 741/2020, se constituye como un foro de intercambio, consultas, asesoramiento y coordinación entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma. Cuenta con una Comisión de Relaciones Internacionales y Cooperación que potencia aún más los vínculos entre los referentes provinciales y promueve un espa-

cio para la presentación de iniciativas que tengan en cuenta los intereses de las regiones, que de acuerdo a la organización del Consejo son: Patagonia, Cuyo, NOA, NEA, Buenos Aires y Centro.

## LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.

Cada vez hay más gobiernos locales en América Latina interesados en desarrollar relaciones internacionales con sus pares, especialmente en el marco de la cooperación descentralizada, la cual cuenta con diferencias en su regulación normativa entre país y país. En la República Argentina, a partir de la reforma del año 1994, el artículo 124 de la Constitución Nacional brinda el marco que posibilita a las provincias celebrar convenios internacionales (sujetos a determinadas condiciones).

La DNCIN, en los últimos años, ha decidido profundizar las acciones de apoyo a los gobiernos locales. Aunque manteniendo ciertas cooperaciones históricas como la franco-argentina, promueve fuertemente las instancias de cooperación descentralizada con enfoque en la región latinoamericana, con especial énfasis en los países limítrofes, considerando que existe un gran potencial de la cooperación Sur-Sur descentralizada en atención a los vínculos culturales, sociales y económicos compartidos. Para los gobiernos locales de América Latina que afrontan similares retos de desarrollo, esta forma de cooperación puede aportar conocimientos, experiencias y transferencias de tecnologías que, adaptadas al contexto, constituyan un aporte al desarrollo del territorio.

Desde 2017 nuestro país celebra convocatorias

a proyectos de cooperación descentralizada con Chile. Esto marcó un hito a nivel regional, ya que el llamado a presentación de proyectos de 2017, se constituyó en la primera convocatoria de este tipo llevada a cabo por los organismos nacionales rectores de la cooperación internacional de Argentina y Chile en apoyo a los gobiernos locales de ambos países. A la fecha se han realizado cuatro convocatorias conjuntas, con más de 18 proyectos ejecutados.

Asimismo, en el último año se realizó la “I Convocatoria a Proyectos de Cooperación Descentralizada Argentina-Uruguay”, en la cual se aprobaron cuatro proyectos. También se abrieron espacios para la presentación de iniciativas en el marco de las Comisiones Mixtas realizadas con Brasil, Bolivia y Ecuador.

Cabe resaltar que, en cada caso, se han establecido parámetros y modalidades diferentes para definir el modelo de cooperación a partir de los relevamientos realizados a nuestras provincias y atendiendo a sus necesidades, fortalezas y particularidades y las de sus pares de los países contrapartes. En todos los casos acompañamos los procesos desde la identificación de contrapartes y brindamos apoyo para la formulación de los proyectos.

## LOS PROYECTOS: INICIATIVAS DESTACADAS

Desde 2017 a la fecha contamos con 37 proyectos ejecutados y en desarrollo en el marco de las alianzas entre gobiernos locales de Argentina con sus pares de la región. Todos los proyectos descentralizados contribuyen a la consecución de los ODS e incorporan la protección del medio ambiente y el enfoque de género como

temas transversales. A continuación se mencionan algunas iniciativas que se destacan por sus particularidades en cuanto a la modalidad de asociación, la escala del territorio, la temática abordada, o su característica fronteriza.

Uno de los proyectos aprobados en el marco la “IV Convocatoria a Proyectos de Cooperación Descentralizada Argentina-Chile” 2023, permite a las partes involucradas continuar el trabajo iniciado en el año 2019. Se trata de un proyecto de la Provincia de Jujuy y la Región chilena de Arica y Parinacota, cuyo objetivo es generar mecanismos para la promoción y el fomento del turismo regional e internacional en ambos territorios. Esta alianza, que comenzó con un proyecto para analizar potencialidades y oportunidades en materia de comercio exterior, intenta generar sinergias positivas, diversificando en los temas de interés para contribuir al desarrollo económico entre ambos territorios.

Otro ejemplo a resaltar es el proyecto que llevan adelante la Provincia de Corrientes (junto con los Municipios de Colonia Carlos Pellegrini y Monte Caseros) y los Departamentos de Artigas y de Río Negro en Uruguay, quienes han decidido implementar una alianza estratégica de integración turística en una zona fronteriza, para lo cual establecerán un plan estratégico binacional orientado al ecoturismo y el turismo de carnaval, con el desafío de articular actores de diferentes niveles del territorio.

Asimismo, las Provincias de Buenos Aires, del Neuquén y de Salta se asociaron con el Departamento uruguayo de Canelones a fin de intercambiar sobre la planificación para la reducción del riesgo de desastres, buscando compartir experiencias y generar equipos técnicos provinciales, departamentales y locales con nuevas capacida-

des y metodologías en temas como la aplicación de sistemas de monitoreo y alerta temprana, y el registro, evaluación de daños y análisis de emergencias (EDAN). El proyecto abarca un tema central para la Agenda 2030 por sus implicancias en relación al medio ambiente y constituye un gran desafío de cooperación descentralizada por la multiplicidad de actores involucrados.

En la comisión mixta realizada este año con Brasil, se aprobó una iniciativa de la Provincia de Buenos Aires con el Estado de São Paulo que apunta a fortalecer las capacidades institucionales de desarrollo e innovación tecnológica de



las áreas competentes de Ciencia, Tecnología e Innovación de los gobiernos mencionados. Este proyecto es el único en materia de ciencia y tecnología de la cartera actual de proyectos descentralizados articulada por la DNCIN.

Finalmente, el proyecto de las ciudades de La Quiaca y Villazón en nuestra frontera con Bolivia, que fue lanzado recientemente, apunta al fortalecimiento del sistema sanitario en los hospitales de San Roque (Villazón) y Jorge Uro (La Quiaca, en la provincia de Jujuy) en cuatro áreas claves: atención primaria de la salud (APS); epidemiología; salud materno-infantil; y emergentología.

## EL FUTURO DE LA PARADIPLOMACIA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada se despliega en un sistema imperfecto que ha tenido gran acogida en Latinoamérica y aún no ha alcanzado su pleno desarrollo. Es posible que una mayor institucionalidad contribuya a su posicionamiento y a la asignación de recursos para el logro de sus fines.

Sus motivaciones e intereses son variados: intercambios culturales, económicos, productivos, de tecnologías; relacionados con el ambiente, con la salud, etc. No existe un patrón, y en la mayoría de los casos, tampoco una planificación estratégica, pero los gobiernos locales están ávidos por compartir experiencias y conocimientos que puedan promover mejoras y cambios que impacten en la calidad de vida de los habitantes de los territorios en los tienen la responsabilidad de gobernar.

Si bien no se encuentra una única respuesta al éxito de las alianzas que se promueven desde



la cooperación descentralizada, en la práctica se advierte que los gobiernos locales hallaron en esta modalidad de cooperación un instrumento idóneo que les ha abierto puertas a la vinculación internacional. El fortalecimiento de los lazos entre los gobiernos locales, hace que además de los intercambios que originan la cooperación, puedan surgir nuevas ideas para generar otras cooperaciones así como enfrentar desafíos conjuntos.

Sabemos que, a pesar del consenso acerca de las metas de la Agenda 2030, la comunidad internacional no ha realizado progresos a la velocidad y con la intensidad necesarias. Los desafíos que tendrán que afrontar los gobiernos locales a futuro seguramente serán mayores. En este contexto, la cooperación descentralizada se presenta para los gobiernos locales de América Latina como una oportunidad para innovar en materia de soluciones a partir de compartir dificultades similares, y para generar nuevas herramientas que promuevan el desarrollo y la integración regional.

Debemos apostar por lazos con inclusión de otros actores que puedan incorporar una visión complementaria provenientes de

la ciencia, la tecnología, la academia, la sociedad civil o el sector privado, impulsando distintas formas de asociación como la cooperación trilateral o generación de redes temáticas de interés común. El fortalecimiento de esta cooperación depende de superar la percepción de la misma como un simple conjunto de proyectos puntuales y comenzar a verla como una red de alianzas territoriales que contribuyen a potenciar a los territorios de manera continua y en diferentes temas.

La pertenencia a una región rica en recursos naturales y humanos altamente capacitados nos desafía a realizar todos los esfuerzos que nos permitan generar mejores herramientas para afrontar el desarrollo de manera conjunta. El apoyo de la cooperación internacional en este camino es y será siempre un marco propicio para la acción colectiva.



### ***Alicia San Nicolás***

Abogada, Especialista en Cooperación Descentralizada y Diplomada en Cooperación Internacional. Docente en formulación, monitoreo y evaluación de proyectos. Desde 2003 coordina el Programa Federal de Cooperación y es Responsable de Cooperación descentralizada en la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

# EL FUTURO DE LAS CIUDADES GLOBALES

por **Francisco Resnicoff**



## EL CRECIENTE ROL DE LAS CIUDADES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Vivimos en un mundo cada vez más complejo, donde existe una multiplicidad de temas y agendas globales, y donde la acción internacional es una facultad cada vez más compartida entre Estados nacionales y gobiernos locales. Durante las últimas décadas, debido a los procesos de globalización y urbanización, y a la incorporación de mayores responsabilidades en el diseño y ejecución de políticas públicas, las ciudades han ido ganando cada vez más peso, constituyéndose como verdaderos actores de relevancia en el escenario internacional. Especialmente, las megaciudades -definidas como aquellas con más de 10 millones de habitantes- se multiplicaron de 12 a mediados del siglo pasado a 33 actualmente, posicionándose como nuevos actores que impulsan la agenda urbana global.

Distintos indicadores dan cuenta del peso que tienen las ciudades hoy en día: según el Foro Económico Mundial, hoy los grandes centros urbanos concentran más de la mitad (56%) de la población mundial y, según el Banco Mundial,

aportan el 80% del PBI global. Las ciudades están desplazando a las naciones como los nodos centrales de la economía global: Nueva York, Londres o Tokio tienen PBI mayores que muchos países medianos. A su vez, según Naciones Unidas, dos tercios de la energía mundial se consume sólo en las ciudades, que generan el 70% de las emisiones de dióxido de carbono, por lo que gran parte de la solución del cambio climático depende de la acción local.



## DIPLOMACIA DE CIUDADES

Este contexto ha propiciado la emergencia de una Diplomacia de ciudades, que no se circunscribe únicamente a entablar relaciones bilaterales con otras ciudades, sino también a la formación de redes y foros propios -como UCCI, C40 o U20- para abordar desafíos comunes. Las ciudades han ido ganando terreno, en muchos casos, a expensas de las dificultades de los gobiernos nacionales para avanzar en agendas ambiciosas.

A partir de atributos identitarios propios de las ciudades, las estrategias de proyección internacional contribuyen a posicionar globalmente atributos altamente valorados -como el Distrito XIII de la innovación, en París- y/o a reposicionar las ciudades frente a crisis nacionales o globales, como el caso de Londres con la campaña “London is Open”, con la que buscó marcar su postura como una ciudad abierta tras el Brexit.

## LAS NUEVAS AGENDAS GLOBALES PARA CIUDADES

La agenda global de las ciudades llegó para quedarse. Los crecientes procesos de urbanización y globalización aumentarán aún más su relevancia como actores del sistema internacional. Además, el surgimiento de nuevas temáticas con epicentro local requerirá de las ciudades una participación activa.

Uno de esos temas es la inteligencia artificial (IA) y su aplicabilidad a desafíos urbanos: las ciudades pueden hacer uso de esta tecnología para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de

sus políticas públicas y servicios. Por ejemplo, la ciudad de Singapur ha comenzado a desarrollar un sistema de transporte público autónomo y Nueva York utiliza IA para monitorear el tráfico en tiempo real y hasta predecir congestiones vehiculares. Asimismo, Londres y San Francisco utilizan esta tecnología para mejorar la gestión de residuos, optimizando las rutas de recogida. Incluso, ciudades europeas a través de “Eurocities” establecieron directrices comunes para el uso transparente de la IA, con el objetivo de compartir información entre ellas.

Por otro lado, las ciudades se han vuelto actores claves en la agenda democrática y de protección de DD.HH. Han velado por proteger la calidad democrática de los Estados nacionales y han brindado respuestas ante las olas migratorias globales. Con la guerra de Ucrania, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires se unió al llamado de otras ciudades del mundo en condenar la invasión ilegal rusa y abrir sus puertas a recibir refugiados ucranianos que escapaban de la guerra. Así también, la transparencia de los datos públicos a nivel subnacional hace a una democracia más fuerte. La Ciudad adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y cuenta con un sitio de datos abiertos que permite a los ciudadanos tener un acceso a la información sobre las políticas públicas y la gestión.

Por último, la agenda climática continúa aumentando la centralidad de las ciudades como actores claves para la transición verde. Fue la acción coordinada de las ciudades estadounidenses las que impulsaron el regreso de los EE.UU. al Acuerdo de París ante el anuncio de Trump de retirarse, así como la ratificación de sus compromisos locales que permitió alcanzar la meta nacional. En esta

línea, la Ciudad de Buenos Aires como sede de la Cumbre Mundial de Alcaldes de C40 fue promotora del Consenso de BA, así como también lideró la Declaración de Buenos Aires, donde más de 100 ciudades argentinas se comprometieron a impulsar planes de acción climática.

Si bien una política exterior nacional se construye de “arriba hacia abajo”, en los últimos años, se fortaleció el proceso inverso que va “de abajo hacia arriba”. Las ciudades tienen la oportunidad y el peso específico necesario para alzar su voz en agendas globales actuales y futuras y fortalecer aún más, su posicionamiento internacional. Los desafíos globales son cada vez más urbanos y las ciudades tienen la capacidad de dar respuesta de forma eficiente y coordinada.



### ***Francisco Resnicoff***

Subsecretario de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y magíster en Law and Diplomacy por la Fletcher School y en Ciencia Política por Brown University.

Posee una amplia experiencia en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas.

Anteriormente, se desempeñó como consultor para el tercer sector, el sector privado y organizaciones internacionales como el BID y el Banco Mundial.

# A CONTINUACIÓN LOS ARTÍCULOS ACADÉMICOS SELECCIONADOS POR EL CONSEJO ASESOR



# LA PARADIPLOMACIA COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS PERIFÉRICOS EN MÉXICO

por

*Daniel Villarruel Reynoso, Rocío del Castillo  
Soto, Cinthia Vanessa Barba Rubio, Ana  
Paula Hernández Álvarez, Armando López  
Castellanos, Laura Nathalia Riverón Pérez,  
Natalia Castro Piñón, Pedro Guzmán Reyes,  
Rubén Barba Aguirre*



# LA PARADIPLOMACIA COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS PERIFÉRICOS EN MÉXICO

*Daniel Villarruel Reynoso, Rocío del Castillo Soto, Cinthia Vanessa Barba Rubio, Ana Paula Hernández Álvarez, Armando López Castellanos, Laura Nathalia Riverón Pérez, Natalia Castro Piñón, Pedro Guzmán Reyes, Rubén Barba Aguirre*

## ABSTRACT

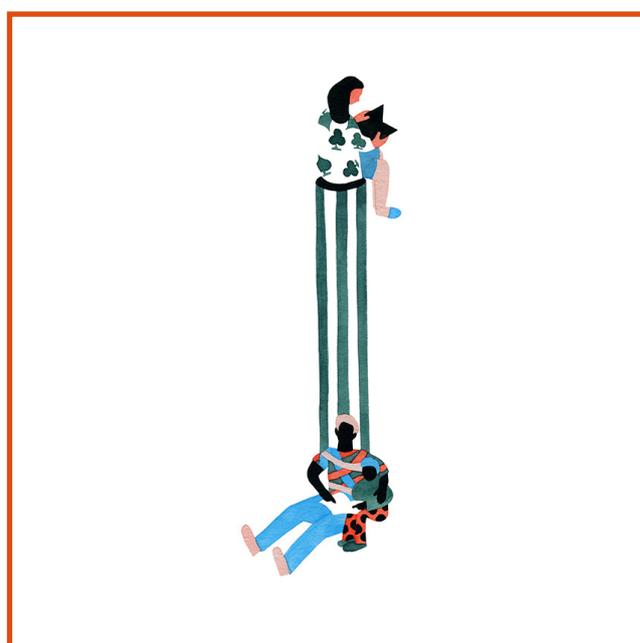
Paradiplomacy has been a tool to face the local challenges of large cities and towns; however, there is evidence that this practice has focused mainly on local and intermediate governments with greater resources, leaving aside small territories and peripheral cities. This scenario shows a reality that should be reflected on where paradiplomacy should go as a tool for local development in order to recognize the different territorial expressions that are valuable for international insertion. This article takes up the opinion of students of the Bachelor's Degree in International Relations at the University of Guadalajara on how paradiplomacy can be a tool for the inclusion of peripheral territories.

*Keywords: paradiplomacy, peripheral territories, local development, inclusion.*

## RESUMO

A paradiplomacia tem sido uma ferramenta para enfrentar os desafios locais das grandes cidades; no entanto, há evidências de que essa prática tem se concentrado principalmente nos governos locais e intermediários com mais recursos, deixando de lado os pequenos territórios e as cidades periféricas. Esse cenário mostra uma realidade que deve ser refletida sobre até onde deve ir a paradiplomacia como ferramenta para o desenvolvimento local, a fim de reconhecer as diferentes expressões territoriais que são valiosas para a inserção internacional. Este artigo aborda a opinião dos alunos do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Guadalajara sobre como a paradiplomacia pode ser uma ferramenta para a inclusão de territórios periféricos.

*Palavras-chave: paradiplomacia, territórios periféricos, desenvolvimento local, inclusão.*



# LA PARADIPLOMACIA COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS PERIFÉRICOS EN MÉXICO

**Daniel Villarruel Reynoso, Rocío del Castillo Soto, Cinthia Vanessa Barba Rubio, Ana Paula Hernández Álvarez, Armando López Castellanos, Laura Nathalia Riverón Pérez, Natalia Castro Piñón, Pedro Guzmán Reyes, Rubén Barba Aguirre**

## Resumen

La paradiplomacia<sup>1</sup> ha sido una herramienta para hacer frente a los desafíos locales de las grandes urbes y ciudades, no obstante, hay evidencia que esta práctica se ha centrado principalmente en los gobiernos locales e intermedios que cuentan con mayores recursos, dejando a un lado a los pequeños territorios y ciudades periféricas<sup>2</sup>. Este escenario muestra una realidad que debe ser reflexionada sobre hacia dónde deberá ir la paradiplomacia como herramienta de desarrollo local para reconocer las distintas expresiones territoriales valiosas para la inserción internacional. Este artículo retoma la opinión de estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara sobre cómo la paradiplomacia puede ser una herramienta para la inclusión de los territorios periféricos.

*Palabras clave: paradiplomacia, territorios periféricos, desarrollo local, inclusión.*

## INTRODUCCIÓN

En México la acción internacional de los gobiernos locales ha estado presente en la agenda pública por lo menos desde que se reguló su inserción al medio internacional, a partir de 1992, año en que se publica la Ley sobre la Celebración de Tratados. El incremento de la actividad internacional asociada a la suscripción de acuerdos interinstitucionales fue el antece-

dente para que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) creara en 2004 la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), instancia que acompaña y asesora la acción exterior de las entidades federativas y los gobiernos locales, además de instancias del gobierno federal, de los poderes legislativo y judicial, y organismos de la sociedad civil, y que registra los acuerdos que suscriben. En fechas más recientes la SRE publicó El ABC de la internacionalización de las ciudades mexica-

1 La paradiplomacia se refiere a la acción internacional que llevan a cabo los actores y gobiernos no centrales. En este artículo se utiliza indistintamente con el término acción internacional.

2 Los territorios periféricos son entendidos, para este artículo, como aquellos que tienen algunas de las siguientes características: no gozan de capitalidad, no son fronterizos, no son centros logísticos, no cuenta con una vocación industrial manufacturera, no son centros turísticos, cuentan con una población regularmente menor a los 50,000 mil habitantes, cuentan con infraestructura urbana deficiente, poca o nula inversión extranjera y un PIB bajo en comparación de las grandes urbes. No obstante lo anterior, sí cuentan con instituciones de gobierno que les otorga autonomía relativa.

nas en septiembre de 2019, mismo que en 2021 fue coeditado por la SRE y la Konrad Adenauer Stiftung, libro capital para la acción exterior que ofrece un panorama general y sirve de guía para los gobiernos locales que se involucran en esta dimensión. En esa publicación se sostiene que la acción internacional es relevante para el desarrollo y el bienestar de las comunidades en distintas temáticas, tales como, cultura, deporte, educación y todas aquellas áreas que puedan beneficiar a los involucrados, es decir, hay un pleno reconocimiento de que las acciones paradiplomáticas son una herramienta valiosa que debe estimularse de acuerdo con los intereses y recursos de cada localidad. No obstante, se reconoce que sólo el 6 % de los municipios en México llevan a cabo acciones de ese tipo, principalmente las capitales, ciudades fronterizas, centros logísticos y de manufactura o turísticos.

Para comprobarlo, se realizó una búsqueda — durante las tres primeras semanas de enero de 2023— en el portal de acuerdos interinstitucionales registrados<sup>1</sup>. Estos son los resultados:

164 municipios de los 2469 (INEGI, 2021), de 29 de las 32 entidades federativas, contabilizan 453 acuerdos interinstitucionales<sup>2</sup> registrados ante la DGCP; 16 municipios cuentan con la categoría de Pueblo Mágico<sup>3</sup>, 16 son capitales de entidades federativas, 27 son fronterizos —tres de ellos son asimismo Pueblos Mágicos—, 89 tienen una vocación industrial manufacturera por los ingresos que reportan —siete de ellos son Pueblos Mágicos, once son capitales y diez son fronterizos—,

21 tienen una vocación económica de servicios por los ingresos que reportan —entre los que se encuentran seis fronterizos, dos capitales y seis Pueblos Mágicos—, y 41 no cuentan con ninguna de las categorías anteriores (Ver Figura 1).

Esta categorización se realizó a partir de los datos del Registro Nacional de Pueblos Mágicos y de los obtenidos de DataMéxico en relación al registro de acuerdos interinstitucionales de la DGCP.

Es relevante porque permite observar la tendencia de los municipios con vocación industrial manufacturera en lo que respecta al número de acuerdos interinstitucionales suscritos, patrón que se repite en la categoría «servicios» y particularmente en la de «capitales», pues aunque representan únicamente el 9,70 % de los municipios que han suscritos acuerdos interinstitucionales, concentran casi una tercera parte de todos ellos. El caso contrario se observa en aquellos municipios que no cuentan con alguna de las categorías inscritas en el gráfico a continuación, alcanzando el 24,85 % de los municipios que participan de este ejercicio, pero sólo con el 13,69 % de esos instrumentos. En resumen: las vocaciones locales tienen una clara incidencia en la proyección internacional de los municipios.

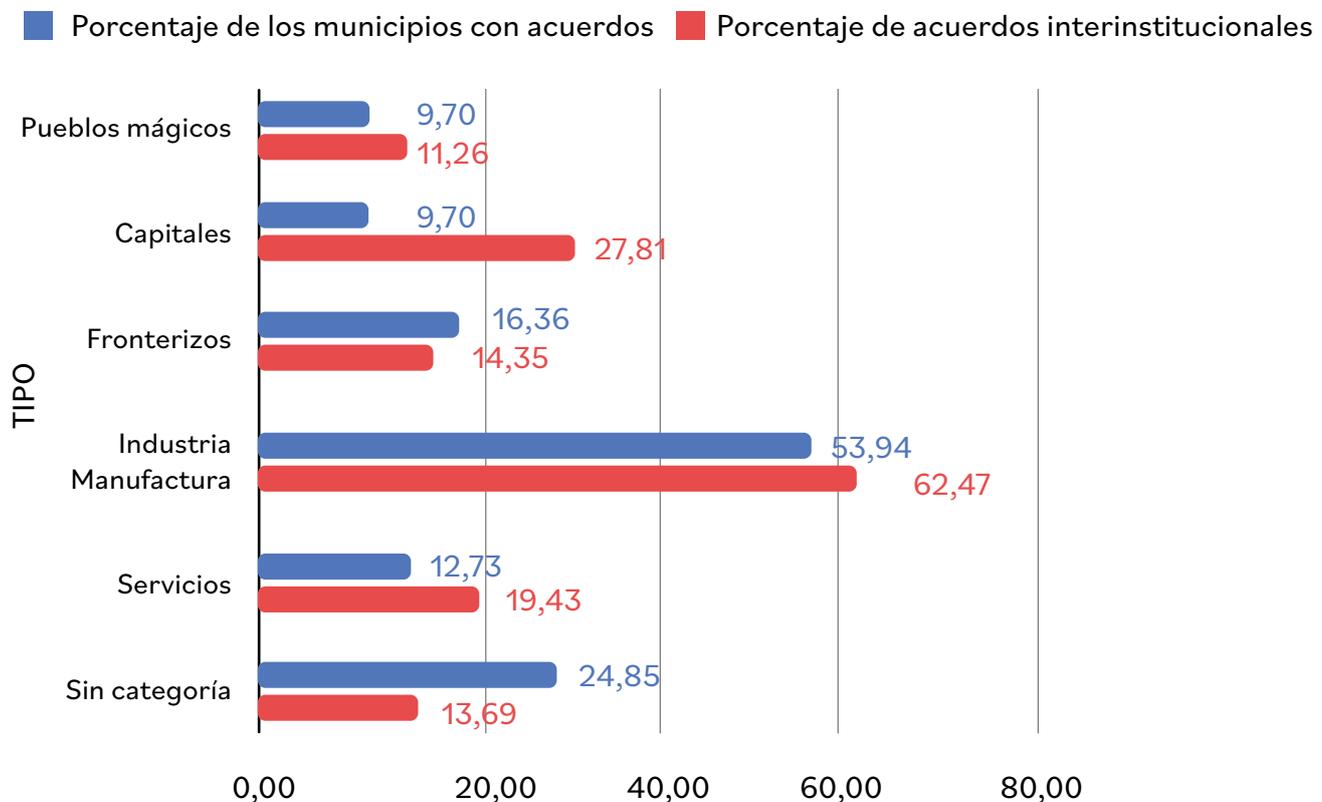


1 De acuerdo con el artículo 7 de la Ley sobre la Celebración de Tratados en México los acuerdos interinstitucionales serán inscritos en el Registro correspondiente administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La búsqueda incluyó registros de acuerdos vigentes y no vigentes.

2 El acuerdo interinstitucional es la figura que la Ley sobre la Celebración de Tratados de México define como convenios suscritos por cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal con contrapartes extranjeras y circunscritos a sus ámbitos de competencia (LCT, 1992)

3 Pueblos Mágicos es un programa del gobierno federal que entró en vigor en 2001 para impulsar el turismo y el desarrollo económico local, y la protección del patrimonio natural y cultural (Acuerdo por el que se establecen los criterios generales para el Nombramiento de Pueblos Mágicos, 2020)

## PORCENTAJE DE LOS MUNICIPIOS CON ACUERDOS Y PORCENTAJES DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES



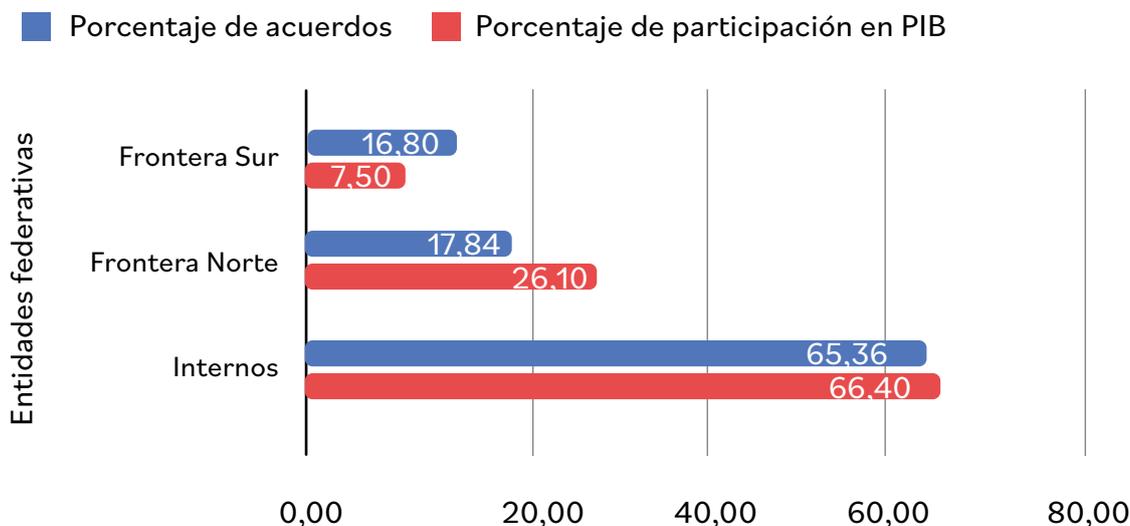
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), DataMéxico y la Secretaría de Turismo.

Por su parte, las 32 entidades federativas mexicanas suman un total de 768 acuerdos. De éstos, el 34,63 % (266 acuerdos) corresponden a los diez estados fronterizos: 6 de la frontera norte, con el 17,83 % (137 acuerdos), y 4 de la frontera sur, con el 16,79 % (129 acuerdos). El resto de las entidades federativas (22) concentran el 65,36 % (502 acuerdos). De manera que sólo diez entidades<sup>1</sup> cuentan con más de un tercio de los acuerdos registrados. Para el caso de los estados fronterizos del norte la vocación industrial manufacturera se encontró muy relevante. En el caso de los estados de la frontera sur destaca Chiapas con 94 acuerdos, esto representa el 72,86 % de los acuerdos

suscritos entre los cuatro estados fronterizos del sur y el 35,33 % de los acuerdos de los diez estados con frontera. Este dinamismo quizá se explique por la importante presencia de movimientos territoriales que han proyectado a la entidad a nivel internacional como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno; y una estructura orgánica que operó hasta 2021 bajo el nombre de Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional del Gobierno de Chiapas, que atendía temas importantes de la agenda pública como migración, atención a los chiapanecos en el exterior, cooperación internacional y vinculación regional.

1 Las entidades fronterizas que albergan más de un tercio de los acuerdos son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo

## PORCENTAJE DE ACUERDOS Y PORCENTAJE PIB



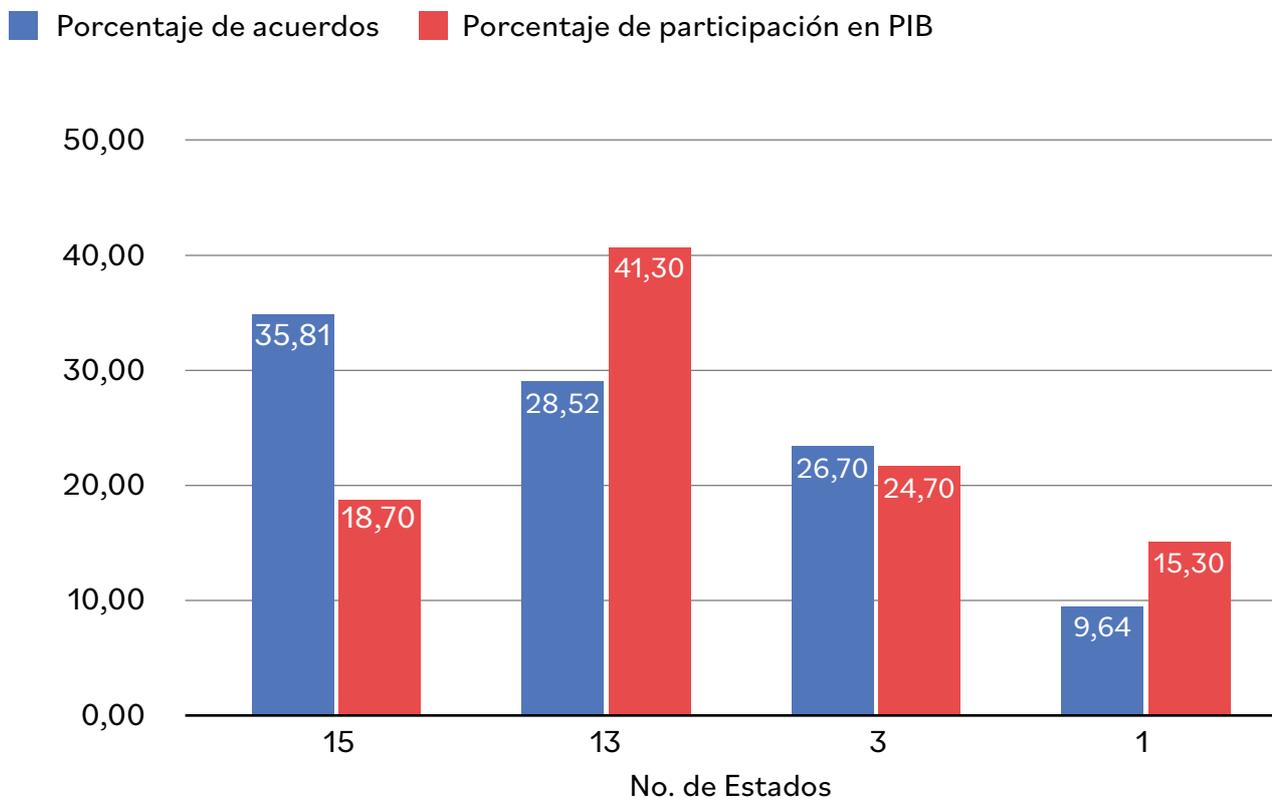
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Coordinación Política y DataMéxico.

Por otro lado, apenas cuatro entidades (Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco) concentran el 40 % del PIB nacional y el 35,67 % (274 acuerdos) de los acuerdos registrados; otros quince estados, de los que aportan hasta un 2 % del PIB (18,7 % acumulado), cuentan con el 35,81 % de instrumentos

(275 acuerdos); y por último, los trece estados que aportan entre el 2 % y el 5 % del PIB (41,3 % acumulado) cuentan con el 28,52 % de acuerdos interinstitucionales (219 acuerdos).



## PORCENTAJE DE ACUERDOS Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN PIB

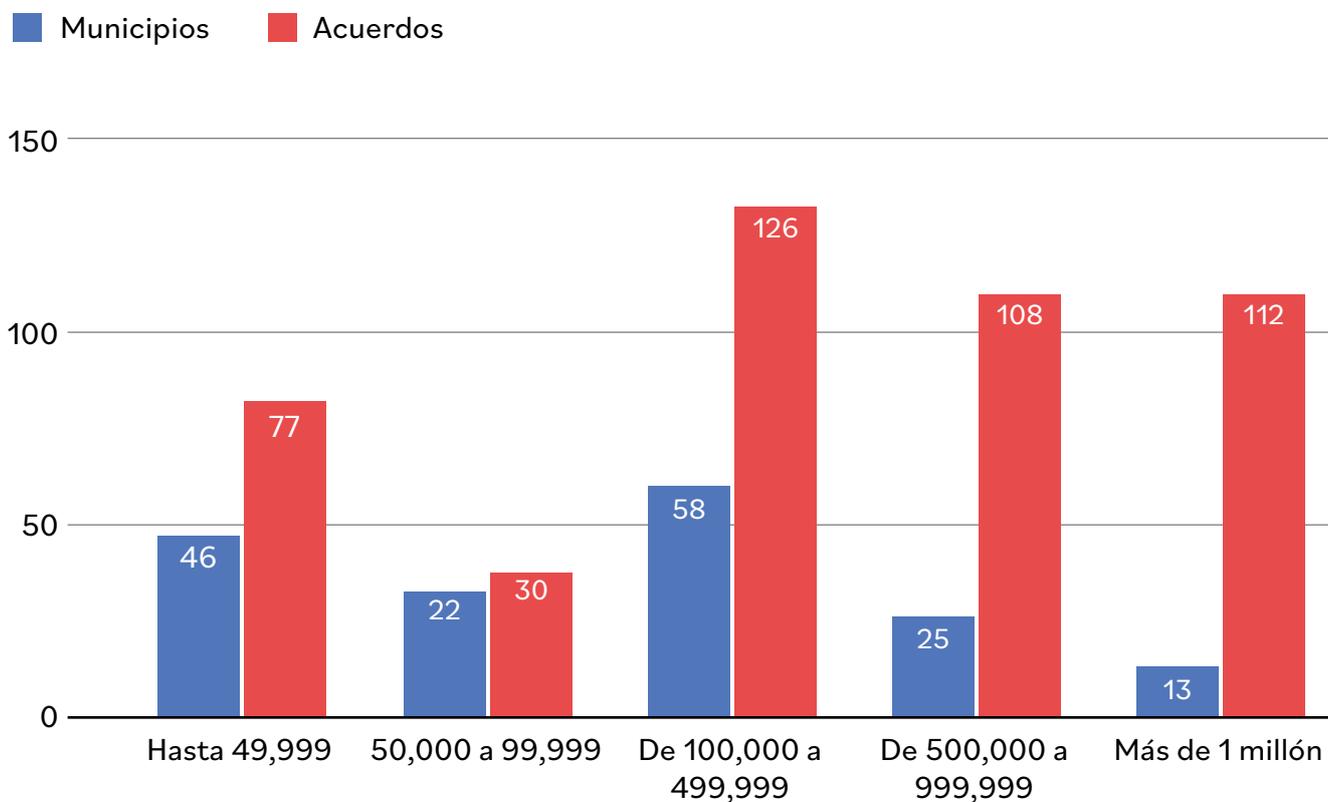


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Coordinación Política y DataMéxico.

Otro dato relevante es que los veintiocho estados que aportan en conjunto el 60 % del PIB y que cuentan con el 64,33 % de los acuerdos interinstitucionales, suman 85,68 millones de habitantes, lo que representa el 68 % de la población total de México, de tal suerte que encontramos una concentración de acuerdos interinstitucionales en aquellos territorios vocacionados, con mayor participación en el PIB y geográficamente vinculados al exterior. Cabe decir también que las cuatro entidades federativas que concentran el 40 % de participación en el PIB representan el 32 % de la población y cuentan con grandes zonas urbanas; mientras que las tres entidades federativas de las que no se tienen registros de acuerdos internacionales municipales (Baja California Sur, Tabasco y Tlaxcala) apenas representan el 3,60 % de la población.

Adicionalmente, de los 164 municipios que cuentan con acuerdos interinstitucionales registrados en la DGCP, el 58,5 % cuenta con más de cien mil habitantes y concentran el 76,4 % de los acuerdos. Este dato se torna relevante cuando a nivel nacional el 76,51 % de los municipios cuentan con hasta cincuenta mil habitantes; el 8,6 % tiene entre cincuenta mil y cien mil; el 9,4 % entre cien mil y quinientos mil; el 4,9 % entre quinientos mil y un millón; y el 0,57 % más de un millón de habitantes. En suma, se muestra un mayor dinamismo internacional en municipios y entidades federativas que concentran mayores recursos materiales, poblacionales o simbólicos (el caso de Chiapas).

## HABITANTES POR MUNICIPIOS Y ACUERDOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi 2022 y la Dirección General de Coordinación Política.

Frente a este panorama, el grupo focal reflexiona sobre el rumbo que ha de tomar la paradiplomacia, que le permita incorporar y proyec-

tar las distintas expresiones territoriales como potenciadoras de la acción internacional y en beneficio del desarrollo local.



## EL GRUPO FOCAL

Se realizó una sesión de trabajo con un grupo focal integrado por estudiantes<sup>1</sup> de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara que participan en el proyecto de investigación Paradiplomacia y territorios periféricos, con el objetivo de reflexionar sobre el tratamiento que deben tener las acciones paradiplomáticas en su relación con los entornos donde operan, y con el fin de integrar elementos de valor de pequeños territorios.

De un total de nueve preguntas clave —desarrolladas por los coordinadores del grupo y cuyo objetivo apuntó a conocer las perspectivas y conocimientos previos acerca de la paradiplomacia y los territorios periféricos así como los elementos territoriales que pueden considerarse estratégicos para la inserción internacional, todo eso como base para la reflexión sobre la dirección a dónde debe dirigirse la paradiplomacia en el futuro— dos de ellas se centraron en explorar el grado de comprensión de la paradiplomacia como concepto y la identificación de los autores relevantes; tres abordan la cuestión del territorio, su integración y cómo se distingue y categoriza a uno como «periférico»; dos más indagan sobre los actores territorializados y los elementos territoriales estratégicos para la inserción internacional; otra se centró en la identificación, elección y su necesaria justificación, de un territorio objeto de estudio; y finalmente, la última pregunta sobre qué debería considerar la paradiplomacia en el futuro para integrar a los pequeños territorios que se plantean como objetivo. A continuación, se describen muy sintéticamente los resultados.



Sobre las primeras dos preguntas, los participantes identificaron la paradiplomacia como el fenómeno de internacionalización de los gobiernos no centrales con el fin de promover sus intereses. Resulta particularmente interesante el hecho de que también la consideran en un sentido más amplio, al incluir la acción internacional ejecutada por actores no estatales, y en este sentido, incorporan como actores clave no sólo a los municipios, ciudades, entidades federativas y demás niveles subnacionales de gobierno, sino que incluyen actores privados o públicos capaces de provocar impactos en los ámbitos políticos, sociales, culturales o económicos de los territorios a través de redes de contactos formales o informales con actores en otras latitudes.

Llama la atención que los participantes identifican, en su mayoría, a los autores latinoamericanos que han abordado este fenómeno desde distintos ángulos como Suellen Mayara Péres de Oliveira, Mariano Alvarez, Saúl Gopar, Ray

1 El grupo se conformó con ocho personas: cinco mujeres y tres hombres, más el coordinador del grupo. Siete se encuentran cursando entre el antepenúltimo y el último semestre, y una de ellas está en proceso de titulación. Todas cuentan con experiencia como voluntarias o responsables de proyectos en organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeras.

Freddy Lara, Jeffrey Janer Quiñones, Ramon Cristiano Bonifacio, Carlos Iván Moreno, Leonardo Mejía Martínez, Daniel Villarruel Reynoso, Fiorella Wernicke; e ibéricos como Noé Cornago, Jesús Sebastián, Juan Luis Manfredi y Manuel Castells. Sin duda, es una variopinta muestra del abordaje teórico sobre una visión amplia de las relaciones internacionales, sus actores, intereses y agendas.

Respecto a las preguntas relacionadas con el territorio, los participantes lo reconocieron como un espacio geográfico delimitado, con ciertas cualidades físicas y recursos naturales, población que lo habita y expresiones culturales, marcos normativos, instituciones de gobierno y otras entidades como empresas, organismos públicos o privados e instituciones educativas, entre otros. Cada uno de esos actores cuenta con determinadas capacidades y poder de influencia dentro y fuera del propio territorio, por lo que se le reconoce como un espacio en el que se encuentran distintos actores, con capacidades distintas y también con distintos intereses. De lo anterior se desprende que un territorio periférico se encuentra geográfica, económica o culturalmente alejado de los núcleos de poder económicos y políticos tradicionales, no cuenta con grandes urbes ni infraestructuras, o incluso suficientes instituciones de gobierno que procuren su desarrollo, contexto que se traduce en la falta de una población numerosa. En términos comparativos, los actores ahí localizados cuentan con capacidades en desventaja<sup>2</sup> en relación a otros ubicados en territorios no periféricos o centrales. En este orden de ideas, hay un reconocimiento explícito de que los actores territorializados, pú-

blicos y privados, son los responsables de la internacionalización del territorio.

Esto fue el corolario para seleccionar los territorios de interés para el estudio por parte de los participantes. Como se ha mencionado anteriormente, ese análisis forma parte del proyecto Paradiplomacia y territorios periféricos del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias, y está vinculado al proyecto de Atractividad territorial, todos ellos de la Universidad de Guadalajara y que será desarrollado a lo largo de 2023.



2 Se dice «capacidades en desventaja» y no «menos capacidades», pues se parte del supuesto de que las capacidades del territorio, en los escenarios correctos y con la comunicación adecuada, pueden detonar una estrategia de internacionalización de desarrollo local, no sólo económico, sino social, político o cultural.



Fuente: Ejercicio de reflexión sobre el rumbo de la paradiplomacia.

El consenso del grupo giró en torno a la necesidad de contar con una paradiplomacia ágil en términos burocráticos, que permita procesos eficientes, desarrollándose con mayor practicidad y obteniendo resultados más oportunos y directos. No obstante, reconocen el valor de la formación, en los tomadores de decisiones, de habilidades en negociación, liderazgo y comunicación con una perspectiva de alianzas entre distintos actores, como los corporativos de negocios, la sociedad civil, ciudades, organizaciones y Estados.

Los participantes coincidieron también en que la paradiplomacia debe ser más versátil en la inclusión de diversos actores para la resolución de problemas y desafíos de carácter internacional, mediante el desarrollo de nuevas dinámicas de cooperación, comunicación y negociación; y debe procurar la integración de estrategias multidisciplinarias, ofreciendo nuevos y más diversos puntos de vista sobre la realidad. La incorporación de los diversos actores locales en los procesos paradiplomáticos es crucial para visibilizar sus necesidades particulares y aumentar el interés de la sociedad civil por participar en la búsqueda de soluciones. También implica una mayor re-

presentación de los habitantes del territorio y sus intereses —en un sentido amplio y democrático, por ejemplo, si se piensa en las minorías— y, en consecuencia, aboga por soluciones sostenibles a largo plazo; no obstante —reflexionan también los participantes— es imperativo comprender la naturaleza de esos intereses a la luz de la legalidad y la conveniencia de la mayoría.

De esta manera se pone en relevancia que la acción paradiplomática ha de basarse en la representación de los intereses de las comunidades a través de estrategias sostenibles, con las que las poblaciones guarden relación —que respeten sus costumbres y tradiciones—, y con metas contextualizadas que consideren que cada municipio y cada comunidad es diferente.

Por último, se discutió sobre la necesidad de una disciplina proactiva en la toma de decisiones y en el desarrollo de dinámicas y estrategias de inserción internacional vinculadas a criterios de eficiencia y a metas específicas que, para el grupo participante, son necesarios e inevitables en los procesos de internacionalización.

# UNA PROPUESTA SOBRE EL FUTURO DE LA PARADIPLOMACIA

Ser capaz de adaptarse a la incertidumbre y propugnar por una disciplina versátil que incorpore enfoques multidisciplinares y especializados para enfrentar los retos de manera contextual y sostenible, son los elementos centrales de la perspectiva de futuro de la paradiplomacia compartida por el grupo. Una paradiplomacia corresponsable y representativa, abierta al reconocimiento de la diversidad de actores, comunidades e intereses involucrados en el proceso, que fomente la participación democrática y el establecimiento de metas comunes. Adicionalmente, la gestión concreta y consultiva, que tenga en cuenta las necesidades particulares de

cada municipio o comunidad, es crucial para el éxito de la paradiplomacia futura.

Se destaca la necesidad de promover una paradiplomacia equitativa y representativa, que promueva la transparencia, la consulta pública en la toma de decisiones, la gestión informada y planeada —que atienda a los objetivos y metas específicas de la internacionalización—, y que promueva la accesibilidad al diálogo en los procesos.

Con base en los resultados obtenidos en el ejercicio, se agruparon ideas por afinidad conceptual y se desarrollaron los conceptos clave. El fruto es un decálogo que describe un escenario ideal del ejercicio paradiplomático en el futuro próximo, aquel que tome en cuenta a los pequeños territorios periféricos:



Fuente: Elaboración propia

**1. Incertidumbre.** La paradiplomacia del futuro debe estar preparada para responder a los escenarios de incertidumbre, ser flexible y capaz de adaptarse al cambio, es decir, debe contar con características resilientes. Al estar preparada para la incertidumbre, le será posible evaluar escenarios diversos y responder ante circunstancias cambiantes. La incertidumbre comienza a ser un concepto clave en la paradiplomacia debido a la complejidad y volatilidad de la escena internacional. La incertidumbre se refiere a la capacidad de prever y anticipar el futuro y los cambios en el contexto internacional, lo que implica la necesidad de que los actores mismos puedan adaptarse y responder rápidamente. La paradiplomacia debe estar preparada para enfrentar la incertidumbre mediante la planificación estratégica y la toma de decisiones basada en el análisis de riesgos y la evaluación constante del entorno internacional.

**2. Multidisciplinaria.** La paradiplomacia debe integrar los enfoques de diferentes disciplinas, reunir información y promover prácticas para un mundo diverso y cambiante, para dar respuesta a interrogantes complejas. El ejercicio paradiplomático no puede ser entendido de forma aislada de otras disciplinas como la economía, la política, el derecho, la cultura o la tecnología. Por lo tanto, se requiere una aproximación entre disciplinas con la finalidad de potenciar las capacidades para comprender y manejar los retos que se plantean a las localidades y al sistema internacional. La paradiplomacia

futura debe ser ejercida por personas con formación en internacionalización, con altas capacidades gerenciales, de integración y dirección de equipos, y de liderazgo que permita la plena participación de los actores y el desarrollo de sus habilidades, talentos y conocimientos<sup>1</sup>.

**3. Logros amplios.** Las estrategias de la paradiplomacia deberán estar enfocadas en las características especiales de cada territorio, mucho más allá del tema económico, teniendo como finalidad última el desarrollo. Además de orientarse al logro de resultados amplios y sostenibles que beneficien a una gran cantidad de actores, debe buscar acuerdos y compromisos que fomenten la cooperación internacional y promuevan un desarrollo humano y sostenible. Desde este punto de vista, los logros amplios en la paradiplomacia venidera no deben limitarse a la obtención de beneficios particulares o limitados a determinados sectores, sino que deben alcanzar un impacto positivo en la comunidad en su conjunto. No se trata de hacer que todas las ciudades / municipios de México entren en un pretendido molde de lo que «México es», las actividades y acercamientos deben partir desde las identidades. Para ello es necesario un diagnóstico que permita identificar motivos, razones, así como construir narrativas para la internacionalización, tal como lo propone el método del Interés Local Internacional<sup>2</sup>, que permite identificar claramente los elementos estructurales y funcionales con los que cuentan los territorios para emprender acciones de inserción internacional.

1 Una estrategia para la conformación de equipos multidisciplinarios que permita construir estrategias para la internacionalización, podría ser explorada a través de la construcción de acuerdos o redes intermunicipales, que permitan compartir talentos y recursos para la internacionalización regionalizada en contextos de territorios periféricos.

2 Para mayor información consultar Villarruel, D. (2016) El interés local internacional de los gobiernos no centrales. Análisis comparativo de la paradiplomacia en Cataluña, Jalisco y Valparaíso. Guadalajara. Editoriales e industrias creativas de México. Villarruel, D., Rua, B., Morales, A. (2019) «Actores e intereses en la construcción del interés local internacional de Jalisco» en Villarruel, D., Lara, R., Moreno, C., y Sigala, M. Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia. Guadalajara. Universidad de Guadalajara, ANUIES. Villarruel, D., Lara, R., Rua, B. (2021) «El Interés Local Internacional: Diagnóstico de una Política Pública en Construcción» en Villarruel, A., Villarruel, D. Tendencias, Actores y Procesos en el Estudio de las Relaciones Internacionales. Guadalajara. Universidad de Guadalajara. Puntos Cardinales: <https://puntoscardinales.com.mx/recursos/>

**4.** Corresponsable. El futuro paradiplomático debe identificar los intereses de los actores territorializados al tiempo que les reconoce capacidades para el logro de objetivos. En este sentido, se establece un acuerdo de corresponsabilidad de los agentes locales para una internacionalización sostenida y con sentido.

**5.** Concreta. La paradiplomacia deberá enfocarse en obtener resultados tangibles y medibles, es decir, debe ser entendida como una política pública sostenible en el tiempo que permita ponderar resultados prácticos en el corto, mediano y largo plazo. Su construcción será consultiva, con los agentes locales, para que responda de la mejor manera a los asuntos de interés glocal<sup>3</sup>.

**6.** Cooperativa. La paradiplomacia del mañana debe abrir espacios en los que se inserten los pequeños territorios. La colaboración entre actores diversos y la creación de alianzas estratégicas debe estimularse para abordar problemáticas comunes en distintas latitudes. La cooperación, entendida como una estrategia multidireccional y multinivel, puede involucrar a diferentes niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, universidades, entre otros. En el contexto de los territorios periféricos, la cooperación transmunicipal para la internacionalización permitirá enfrentar desafíos únicos, beneficiándose de la colaboración con otras comunidades similares en otras regiones. Esta idea es particularmente relevante, pues estimula la construcción de espacios comunes regionales desde los territorios, concretándose a través de oficinas regionales derivadas de la cooperación transmunicipal para la cooperación internacional.

**7.** Militante. Los retos actuales de la humanidad no deben permanecer al margen de los asuntos paradiplomáticos, es decir, cualquier asunto

de interés que estimule la internacionalización debe promover una actitud proactiva y comprometida de los actores locales para la contención, mitigación o resolución de los problemas presentes en el territorio, con la convicción de que su atención contribuye al logro de agendas globales, sean éstas sobre diversidad cultural, el respeto a los derechos humanos, la promoción de una cultura de paz, entre tantas otras.

**8.** Ética. Se refiere a la necesidad de adoptar principios y valores en la toma de decisiones. La paradiplomacia del futuro, particularmente para los territorios periféricos, deberá ser dialógica y reflexiva sobre la puesta en valor de la cosmovisión del territorio en relación a los postulados éticos internacionales, pero que tenga en su centro la dignidad de las personas, la protección de la vida y el desarrollo en un sentido amplio.

**9.** Informada. Será de máxima importancia la transparencia y la comunicación abierta y consultiva en los procesos de toma de decisiones y acciones paradiplomáticas. Esto implica la necesidad de recopilar y compartir información relevante y actualizada sobre los temas de interés y las estrategias que se están desarrollando. Supone la participación activa de todos los involucrados y de la sociedad en su conjunto en el intercambio de información y la generación de conocimiento. Esto incluye la consulta y el diálogo con la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes, con el fin de alcanzar una comprensión completa de las necesidades y desafíos locales, los proyectos y acciones que los atienden, así como sus costos y resultados. Significa tener la posibilidad de informarse sobre políticas y estrategias internacionales, acuerdos y convenios que tienen implicaciones en el territorio.

3 Busca una inserción de perspectiva global realizado en lo local.

**10.** Planeada. En la paradiplomacia que viene, es preciso tener una estrategia clara y definida en términos de política pública, con una estructura operativa para lograr la inserción internacional del territorio. Esta estrategia debe ser coherente, accesible y dialógica, es decir, debe ser coherente con los objetivos y las necesidades del territorio, accesible para los diferentes actores que participan en esas acciones y capaz de adaptarse a los cambios y desafíos que se presentarán en el camino.

## CONCLUSIÓN

Este ejercicio de reflexión sobre el futuro de la paradiplomacia con los estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara resultó sumamente interesante, pues ha permitido abordarla desde una perspectiva no dominante, es decir, la paradiplomacia como práctica y como campo analítico abrió una crítica al sistema internacional dominado por los Estados y planteó la necesaria importancia de reconocer la capacidad de actoría de los gobiernos no centrales y otros actores para alcanzar el desarrollo local a través de estrategias de vinculación internacional; no obstante, por lo menos para el caso mexicano, de forma sistémica los gobiernos no centrales más dinámicos son los que más recursos tienen. Así, esta propuesta pretende poner en valor a los territorios periféricos en el horizonte de futuro de este fenómeno tan interesante.

También es importante reconocer el sesgo de un ejercicio como este, que parte de las percepciones de los participantes en el grupo focal, así como de la lectura que se sugirió para su reflexión. Los lugares de origen, residencia, formación académica y experiencia laboral son algunas de las cualidades de los participantes

que influyeron en este artículo. Sin embargo, aún reconociendo esto, se propone aquí una idea poco explorada y de la que hay poca literatura en paradiplomacia, y que puede detonar varias aristas: reflexión teórica, abrir campos laborales, experimentar formas de organización institucional para el efecto, crear marcos de cooperación para conocer experiencias en otras latitudes, abrir espacios de discusión e intercambio de ideas en los foros paradiplomáticos ya establecidos, entre otras.

El decálogo de cierre es una propuesta del horizonte que debe tomar la paradiplomacia en sentido amplio, pero que resulta particularmente necesario para el caso de los territorios periféricos, pues hay un elemento transversal que lo recorre: nos referimos a la cooperación entre los actores territorializados y entre distintos gobiernos locales con la finalidad de construir un acuerdo para la internacionalización que identifique el qué, para qué, cómo, con qué, quiénes, cuándo, dónde, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación. En otras palabras, emprender acciones de diplomacia local en la propia localidad resulta imprescindible, y pensamos que lo mejor es hacerlo con una lógica cooperativa y comunitaria, no una competitiva, como se manifiesta en otras realidades no periféricas. Plantear y construir un acuerdo para la internacionalización de esta manera, implica un diagnóstico de las capacidades y elementos estructurales y funcionales de los territorios en términos del Interés Local Internacional, propuesta metodológica que podría dar paso a la creación de un Interés Regional Internacional, que guíe las estrategias y ayude a hacer más eficientes los recursos para la inserción en el medio internacional.



**Daniel Villarruel Reynoso**

Profesor titular adscrito al Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara, forma parte de la Junta Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales; integrante del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias; cuenta con perfil deseable PRODEP y con reconocimiento del Sistema Nacional de Investigadores. Director de Educación Técnica del Sistema de Educación Media Superior y del Centro de Emprendimiento e Innovación-SEMS de la Universidad de Guadalajara.



**Rocío del Castillo Soto**

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Realizó una estancia académica en la Universidad de Bielefeld, Alemania donde se especializó en gobernanza transnacional. Actualmente es la responsable del Centro de Emprendimiento e Innovación del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara y voluntaria en el albergue para migrantes FM4.



**Cinthia Vanessa Barba Rubio**

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Participa como practicante en el Centro de Emprendimiento e Innovación del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara.



**Ana Paula Hernández Álvarez**

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara.



**Armando López Castellanos**

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara con enfoque en ciencia y tecnología en la región de Asia, interesado en estudios sobre paradiplomacia y diplomacia científica. Actualmente presta su servicio social en el proyecto de investigación Paradiplomacia y Territorios Periféricos como asistente de investigación.





### Laura Nathalia Riverón Pérez

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara con afinidad en cuestiones culturales y enfoque en el continente asiático, interesada en estudios sobre paradiplomacia y diplomacia cultural. Actualmente forma parte del proyecto de investigación Paradiplomacia y Territorios Periféricos como asistente de investigación y beneficiaria del Programa de Apoyo a la Mejora en las Condiciones de Producción de los Miembros del SNI y SNCA (PROSNI) 2023.



### Natalia Castro Piñón

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara enfocada en temas de sustentabilidad, género y diplomacia cultural; con interés en estudios sobre paradiplomacia y en la producción audiovisual.



### Pedro Guzmán Reyes

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara con enfoque en Latinoamérica con interés en estudios sobre paradiplomacia y en la producción audiovisual.



### Rubén Barba Aguirre

Trabaja en materia de VIH y juventudes desde hace nueve años. Ha participado en diversas plataformas de incidencia social y política de forma local, nacional y regional en América Latina y el Caribe. Formó parte del grupo de Jóvenes Promotores por la VIHda GDL, donde tomó parte del liderazgo juvenil. Ha colaborado en distintas mesas de trabajo en Jalisco, para procurar el respeto de los DDHH de las personas que viven con VIH. Es co-fundador de la Red Mexicana de Jóvenes y Adolescentes Positivos (Red J+Mex). Actualmente es coordinador nacional de la Red J+Mex y estudiante de Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara.



## REFERENCIAS

Borrell, Josep (2023) “Después de la cumbre UE-CELAC: evitar otra década perdida”. Opinión El País, 25 de julio de 2023. Disponible en línea: [https://elpais.com/opinion/2023-07-25/despues-de-la-cumbre-ue-celac-evitar-otra-decada-perdida.html?rel=buscador\\_noticias](https://elpais.com/opinion/2023-07-25/despues-de-la-cumbre-ue-celac-evitar-otra-decada-perdida.html?rel=buscador_noticias)

CEMR, PLATFORMA (2023) “Position paper – EU External Financing for Local Authorities”

De la Fuente Fernández (2013) “10. Redes de cooperación descentralizada” en Agost Felip, Rosa, et al. (2013) Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, pp. 297 – 318

Del Huerto Romero, María (2004) “La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana. Un abordaje a partir del Programa URB-AL de la Comisión Europea”. Urbano, 76, Mayo.

Fernández de Losada, Agustí (2022). Resituar la cooperación descentralizada en la agenda eurolatinoamericana. Opinión CIDOB Número 722.

Martínez, Ricardo y Fernández de Losada, Agustí (2023) “La Cumbre de Ciudades de las Américas: una apuesta por la diplomacia sincrónica”. Opinión CIDOB número 767 (mayo).

PLATFORMA (2023) “PLATFORMA, NALAS & VNG International become members of Team Europe Democracy”, 6 de julio de 2023, disponible en línea: <https://platforma-dev.eu/platforma-nalas-vng-international-become-members-of-team-europe-democracy/>

# CATAGUASES CIDADE CRIATIVA: O CINEMA POR MEIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

*por*  
**Luiza Moura Resende**



# CATAGUASES CIDADE CRIATIVA: O CINEMA POR MEIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

*Luíza Moura Resende*

## ABSTRACT

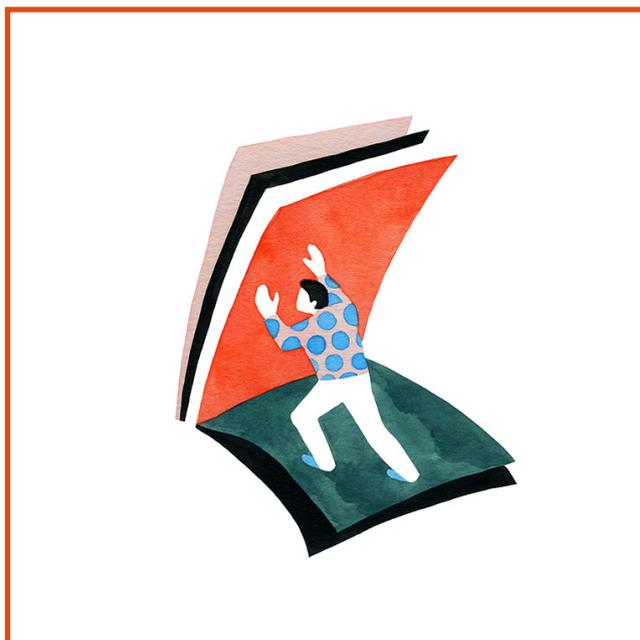
The main objective of this work was to investigate how Cataguases, a small town in the interior of Brazil, made use of decentralized cooperation and its aptitude for the audiovisual as a means to insert itself internationally, taking advantage of the UNESCO Creative Cities Network project. The hypothesis raised is that Cataguases used the elaboration of a decentralized cooperation, investments from the private sector and a creative economy focused on the audiovisual sector in the region. It was analyzed how the Polo Audiovisual da Zona da Mata proved to be a promising initiative that contributed for the cinema to be a means of economic development again. To build the case study, primary sources were used to elucidate the entire path taken by Cataguases, from the first short films by the great filmmaker Humberto Mauro until the municipality reached maturity to apply for the UNESCO Creative Cities Network project in 2019. It was found that even though paradiplomacy does not have a solid legal apparatus, each subnational entity is capable of exercising it according to its pretensions. Cataguases, therefore, is a successful example of paradiplomacy and decentralized cooperation.

Keywords: Decentralized Cooperation, Creative Economy, UNESCO, Cinema, Audiovisual, Cataguases

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal investigar como Cataguases, uma pequena cidade do interior do Brasil, fez uso da cooperação descentralizada e de sua aptidão para o audiovisual como meio para se inserir internacionalmente, se valendo do projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO. A hipótese levantada é que Cataguases utilizou a elaboração de uma cooperação descentralizada, investimentos da iniciativa privada e economia criativa voltada para o audiovisual da região. Foi analisado como o Polo Audiovisual da Zona da Mata mostrou-se uma iniciativa promissora que contribuiu para que o cinema fosse novamente um meio de desenvolvimento econômico. Para construir o estudo de caso, foram utilizadas fontes primárias para elucidar todo o percurso realizado por Cataguases, desde os primeiros curtas do grande cineasta Humberto Mauro até o município alcançar maturidade para candidatar-se ao projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO em 2019. Verificou-se que mesmo a paradiplomacia não possuindo um aparato legal sólido, cada ente subnacional é capaz de exercê-la de acordo com suas pretensões. Cataguases, portanto, é um exemplo bem-sucedido de paradiplomacia e cooperação descentralizada.

Palavras-chave: cooperação descentralizada, economia criativa, UNESCO, cinema, audiovisual, Cataguases



# CATAGUASES CIDADE CRIATIVA: O CINEMA POR MEIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

*Luíza Moura Resende Rubén Barba Aguirre*

## Resumen

El objetivo principal de este trabajo fue investigar cómo Cataguases, un pequeño pueblo del interior de Brasil, hizo uso de la cooperación descentralizada y su aptitud para el audiovisual como medio para insertarse internacionalmente, aprovechando el proyecto Red de Ciudades Creativas de la UNESCO. La hipótesis planteada es que Cataguases utilizó la elaboración de una cooperación descentralizada, inversiones del sector privado y una economía creativa enfocada al sector audiovisual en la región. Se analizó cómo el Polo Audiovisual da Zona da Mata resultó ser una iniciativa promisoría que contribuyó para que el cine volviera a ser un medio de desarrollo económico. Para construir el estudio de caso se utilizaron fuentes primarias para dilucidar todo el camino recorrido por Cataguases, desde los primeros cortometrajes del gran cineasta Humberto Mauro hasta que el municipio alcanzó la madurez para postularse al proyecto Red de Ciudades Creativas de la UNESCO en 2019. Se constató que si bien la paradiplomacia no cuenta con un aparato jurídico sólido, cada entidad subnacional es capaz de ejercerla de acuerdo a sus pretensiones. Cataguases, por tanto, es un ejemplo exitoso de paradiplomacia y cooperación descentralizada.

*Palabras clave: Cooperación Descentralizada, Economía Creativa, UNESCO, cine, audiovisual, Cataguases*

## INTRODUÇÃO

Os agentes descentralizados cada vez mais buscam o desenvolvimento e inserção internacional por meio da cooperação. Para ancorar tal fato, as organizações internacionais, por meio de Redes de Cidades, vêm se mostrando eficazes, cumprindo um papel facilitador para disseminação desta lógica de cooperação descentralizada, que tem como objetivo “reforçar o potencial de ação e controle das iniciativas locais” (Ramos, 2001, p.6).

Para exemplificar tal fenômeno, neste trabalho, apresentaremos o estudo de caso de Cataguases. Já na primeira década dos anos 2000, lide-

ranças culturais locais apresentaram uma demanda de resgatar as aspirações da cidade para o cinema e o cosmopolitismo. Com o intuito de construir um novo projeto de desenvolvimento econômico local baseado na economia criativa, utilizou-se como respaldo a Agenda 21 da ONU.

De início, diversos projetos foram criados na cidade, como o Festival Ver e Fazer Filmes, a construção do Centro Cultural Humberto Mauro e o Programa de Cultura e Desenvolvimento Local. Essas iniciativas se mostraram essenciais para a consolidação de uma “nova economia”, que culminou com o desenvolvimento do Polo Audiovisual da Zona da Mata, trazendo para o município diversas produções cinematográficas, como “O menino do Espelho” (2014) e “Re-

demoinho” (2016). Esse processo, que buscou colocar o cinema como foco da economia, possibilitou que Cataguases alcançasse um patamar que fosse possível se candidatar ao projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO, até então, ápice da sua inserção internacional em 2019.

Este trabalho teve como objetivo principal investigar como Cataguases, uma pequena cidade do interior do Brasil, fez uso da cooperação descentralizada e de sua aptidão para o audiovisual como meio para se inserir internacionalmente, se valendo do projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO (UCCN). Procuraremos demonstrar de que maneira este caminho pode ser de fato uma possibilidade viável para projeção e atração de investimentos às pequenas cidades do país, ainda mais se for trabalhada em conjunto com a economia criativa.

Uma hipótese para justificar esta tentativa de inserção internacional de Cataguases é que foi necessário utilizar-se a elaboração de uma cooperação descentralizada, investimentos da iniciativa privada e economia criativa voltada para o audiovisual da região. Com esses recursos, um município da Zona da Mata Mineira, interior do Brasil, teve a oportunidade de participar, juntamente com a UNESCO, de um processo para desenvolver ainda mais o setor de audiovisual, com o objetivo de alcançar reconhecimento e cooperação internacional. Se meios mais tradicionais tivessem sido escolhidos pela cidade não se teria iniciado a projeção internacional da cidade da mesma forma.

A metodologia seguirá uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com objetivo descritivo, baseada nos procedimentos de pesquisa bibliográfica, estudo de caso e pesquisa participante. Usam-se assim, duas entrevistas realiza-

das de forma remota como fonte primária. A primeira realizada com o gestor cultural e diretor executivo da Agência de Desenvolvimento do Polo Audiovisual da Zona da Mata de Minas Gerais, César Piva, e a segunda com o jornalista Pedro Varoni, responsável por auxiliar Cataguases no projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO.

O trabalho está dividido em quatro seções que representam os objetivos específicos. Na primeira, “Cooperação Internacional Descentralizada”, apresentaremos o conceito expondo a legislação brasileira. A seguir, em “Cataguases: Cosmopolita, Industrial e Moderna”, discorreremos sobre o contexto histórico que proporcionou Cataguases ter as variáveis necessárias para se candidatar a uma Rede de Cidades. Depois, em “O Polo Audiovisual Economicamente Criativo”, mostraremos as características da economia criativa e o exemplo de sua aplicabilidade com o exemplo do Polo Audiovisual da Zona da Mata. Por fim, em “Rede Cidades Criativas da UNESCO”, apresentaremos a UCCN e o percurso de Cataguases no processo seletivo da mesma.



# 1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA

Para compreender a cooperação descentralizada exercida por Cataguases no âmbito do audiovisual, se faz necessário conceituar e contextualizar a atuação internacional de estados e municípios, principalmente no Brasil. A política externa brasileira possui forte apelo à diplomacia formulada pelo Itamaraty, contudo, pode ser visto que os agentes subnacionais, historicamente, estabelecem relações com atores internacionais. De acordo com Augusto Conrado Martins (2009), com o fim da II Guerra Mundial os governos subnacionais, estados, províncias e municípios começaram a incluir em suas agendas governamentais práticas sistêmicas de relações internacionais. Entretanto, essas subdivisões de uma federação já adotavam anteriormente de alguma maneira “relações com organismos, empresas ou outros governos internacionais, seja na busca por investimentos externos ou com o intuito de defender interesses comuns, sobretudo quando existe proximidade geográfica” (Martins, 2009, p.2).

“Microdiplomacia” foi o primeiro termo utilizado para designar este tipo de relação, sendo desenvolvido por Ivo D. Duchacek, da City University of New York. Posteriormente, o autor teria passado a usar outro termo que indica ter sido empregado por Panayotis Soldatos, acadêmico da Universidade de Montreal, como “paradiplomacia”, nos anos 1980, no qual o prefixo “para” designa a atuação diplomática dos governos subnacionais. (Paquin, 2004; Zabala, 2000 como citado em Ribeiro, 2009, p.33). Esses governos subnacionais vêm se mostrando cada vez mais presentes internacionalmente como atores em função de processos como a integração regional e a internacionalização da economia.



Tendo em vista que a paradiplomacia é mais específica para a atuação dos governos subnacionais, a definição de cooperação descentralizada se mostra mais pertinente para avaliar o estudo de caso sobre Cataguases. De acordo com Fabiana Rita Dessotti Pinto, Noemi Galvão e Thiago Mattioli Silva (2012, p.66) o conceito começou a ter ênfase pelo Observatório da Cooperação Descentralizada UE-AL. A diferenciação é que na cooperação descentralizada há uma relação direta entre os órgãos de representação local e a busca por desenvolvimento e cooperação, utilizando-se de suas próprias capacidades. Sendo um exemplo, a participação de municípios em Redes de Cidades. (Romero, 2004, p. 40).

No Brasil, a questão da legitimidade em torno do tema é apresentada por Martins (2009, p.10). O autor discorre acerca de como as questões internacionais são tratadas em âmbito do Governo Federal:



A Constituição de 1988 trata da questão internacional em breves linhas. No art 4º consta que "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (CRF, art. 4º parágrafo único). Há ainda menção à questão no art. 21, inciso I, no artigo 49, inciso I 2e no art. 84, incisos VII e VIII. Este, tratando das competências privativas do presidente diz "VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos" e "VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional".

Por meio deste trecho da Constituição Federal de 1988, pode-se avaliar que o Estado é o único com personalidade jurídica segundo o Direito Internacional Público, todavia, alguns artigos constitucionais citados por Rodrigues (2008), como o art. 52 sobre as competências privativas do Senado Federal, expressam uma

abertura ao internacional. Neste em específico, em seu inciso V, faz referência que o Senado é capaz de autorizar se for de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, operações externas de natureza financeira.

Algumas atitudes do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, continuadas pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, demonstraram abertura do governo brasileiro à paradiplomacia. A Assessoria de Relações Federativas, articulada dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE), transformada posteriormente em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, conjuntamente com a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, demonstram a atuação na cooperação internacional federativa dos estados. Assim, a incorporação da agenda intergovernamental, pela Presidência da República e pelo MRE, para ações internacionais federativas legitimou a atuação internacional pelos entes federados (Martins, 2009).

Considera-se assim, de acordo com os argumentos apresentados, que apesar de o Brasil não contar com um aparato Constitucional sólido que garanta de forma plena que os municípios tenham livre iniciativa para se engajarem em práticas internacionais, alguns desses apresentam órgão próprios para tratar do referente tema. A paradiplomacia, atuação de um ente subnacional voltada para a política externa, e a cooperação descentralizada, quando localidades, em ação conjunta, buscam a cooperação e desenvolvimento, são os dois principais mecanismos que as cidades dispõem para se inserirem no cenário internacional.

## 2. CATAGUASES: COSMOPOLITA, INDUSTRIAL E MODERNA

Para apresentar as particularidades da cidade de Cataguases nesta seção do estudo, assim como na seguinte, foi realizada entrevista de forma remota com o diretor do Polo Audiovisual da Zona da Mata, Cesar Piva, tendo sido o principal responsável pela candidatura de Cataguases à Cidade Criativa da UNESCO.

Os principais questionamentos apresentados ao gestor foram em torno de: (a) como surgiu a ideia de candidatar Cataguases ao projeto Redes Cidades Criativas da UNESCO; (b) como foi o processo de candidatura sob o ponto de vista formal, como Cataguases precisou atender as exigências do projeto e quais foram as etapas e, (c) se a inserção da cidade no ambiente internacional, independente do resultado, foi benéfico.

Utilizamos também como fonte de consulta o trabalho da cataguasense Andrea Vicente Toledo Abreu, seu trabalho “Aprendizados Intergeracionais em Cinema: de Humberto Mauro ao Polo Audiovisual da Zona da Mata Mineira”, apresentado como tese de doutorado em educação pela PUC-RIO, contribuiu com informações importantes sobre a história de Cataguases utilizadas no presente artigo.

Desta forma, constituíram-se os estudos que proporcionaram traçar a inserção internacional de Cataguases desde a década de 1920, início da industrialização local, até a candidatura ao projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO em 2019. Também será abordado a trajetória do cineasta Humberto Mauro, o Movimento Modernista, o Programa de Cultura



e Desenvolvimento Local, a criação do Polo Audiovisual da Zona da Mata, entre outros aspectos da cidade mineira.

### 2.1. CONTEXTO HISTÓRICO

Cataguases é um município da Zona da Mata Mineira que, segundo dados do IBGE (2021), possui uma população estimada de 75.540 habitantes. Conhecida carinhosamente como Princesa da Mata, sua história é de uma riqueza impressionante, sendo palco de grandes acontecimentos marcantes do Brasil. Um deles, destacado por Abreu, foi a chegada da eletricidade a partir de 1908, com a inauguração da Companhia Força e Luz Cataguases-Leopoldina. O mesmo fato é igualmente citado por Piva, que evidencia que Cataguases foi uma das primeiras Cidades da América Latina a ter esse recurso.

Com base neste relato, observa-se que a cidade, já no início do século XIX, apresentava um

movimento pioneiro de industrialização. Desta forma, houve uma abertura para o cenário internacional devido a necessidade da vinda de engenheiros ingleses para o desenvolvimento das fábricas. Também se nota a presença de mão de obra italiana utilizada para operar as máquinas, construindo-se assim, um ambiente de integração entre diversas nacionalidades em Cataguases (Piva, 2021).

Outro fato histórico foi que de certa forma, os produtores locais de café anteciparam a crise econômica de 1929. Perceberam o declínio da produção e utilizaram seus recursos para investir em uma nova alternativa, a indústria têxtil, reconfigurando a economia da região. Essa percepção visionária foi fruto, segundo Piva, do cosmopolitismo em que a elite cataguasense estava inserida.

Quando fomos gravar o filme ‘Maria do Caritó’(2019), em uma fazenda na entrada de Sinimbu, o proprietário deu uma declaração, disse que me fez ter vontade de gravá-la. Ele disse que: ‘meu bisavô e minha bisavó desciam as escadas acompanhados de escravos, atravessavam até a estação em frente, pegavam um trem no meio da tarde, no início da noite já estavam no Rio de Janeiro, pernoitavam lá. Na manhã seguinte pegavam um navio e iam passar férias em Coimbra, Lisboa, Paris e fechava a declaração da seguinte forma faziam isso sem sujar os pés (César Piva, comunicação pessoa, 6 de maio, 2021).

Cataguases se ligava com o mundo, pois tinha grande conexão com a capital do país, “O trem de Cataguases não levava só tecido e agricultura para o Rio de Janeiro, levava e trazia cultura.” (Piva, comunicação pessoal, 6 de maio, 2021). Esse intercâmbio entre Cataguases,

Rio e Europa proporcionou a cidade mineira uma inundação de ideias, criando o cenário perfeito para despertar a criatividade do jovem Humberto Mauro.

Considerado o “pai do cinema brasileiro”, Humberto Mauro nasceu em 1897, na fazenda São Sebastião, nos arredores da cidade de Volta Grande, Zona da Mata de Minas Gerais (Gomes, 1974, p. 13 como citado em Abreu, p.39), mas foi em Cataguases que despertou interesse por fotografia e cinema. Lá conheceu o italiano Pedro Comello, que o apresentou às máquinas fotográficas e juntos desenvolveram uma parceria para produzirem seus primeiros filmes que dariam origem ao primeiro ciclo do cinema na cidade na década de 1920. Mauro, que anteriormente havia cursado a faculdade de engenharia em Belo Horizonte, trabalhou como eletricitista no Rio de Janeiro assim como em Cataguases na companhia Força e Luz Cataguases-Leopoldina, hoje Energisa, principal apoiadora e financiadora de projetos culturais na cidade.

De acordo com o diretor de fotografia André Moncaio, Humberto cobriu eventos do presidente da república e os transformou em “filmes oficiais” entre 1936 e 1939. Também assinou fotografia do icônico filme que reconstruiu a carta de Pero Vaz de Caminha, O Descobrimento do Brasil. A trajetória do cineasta também foi marcada pela participação no INCE – Instituto Nacional de Cinema Educativo, que visava construir uma boa imagem do Brasil. (Moncaio, s.d.).

Também na década de 1920, surgiu em Cataguases o Movimento Verde, marco do modernismo brasileiro que prosperou na cidade com a literatura. Segundo Rivânia Maria Trotta

Sant’Ana (2006), para os Verdes, como eram chamados os intelectuais do movimento que repercutiam suas ideias na Revista Verde, o elemento novo trazido pelo modernismo era “tudo o que estivesse relacionado ao processo de modernização pelo qual passava, então, o país: a urbanização e tudo o que dissesse respeito a ela, como a iluminação pública, o cinema, as fábricas [...]” (Sant’ana, 2006, p.174). A fala da autora traduz exatamente o momento vivenciado pela “princesa da mata” em que Humberto Mauro estava inserido.

Este movimento também marcou Cataguases no campo da arquitetura. Renomados artistas plásticos, pintores, paisagistas, urbanistas e arquitetos, muitos deles conhecidos de membros da sociedade cataguasense que foram estudar na capital, proporcionaram essa migração cultural. Oscar Niemeyer, Roberto Burle Marx, Jan Zach, Djanira e Cândido Portinari são alguns modernistas que deixaram suas obras na cidade e são retratados na 2ª edição do Guia da Arquitetura Modernista de Cataguases (2012). De acordo com César Piva (comunicação pessoal, 6 de maio, 2021), Cataguases se tornou um laboratório do modernismo, que foi possível devido à conexão existente com outras cidades, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife.

Para César Piva, Cataguases se despontou internacionalmente devido a combinação de três fatores: a industrialização precoce, o cosmopolitismo e o modernismo. Com isso, observa-se que o legado histórico de Cataguases foi fundamental para o semeio de um ambiente internacional, culminando em oportunidades de desenvolvimento econômico e cultural para a cidade e gerando reconhecimento. Este caminho, iniciado em meados de 1908 com a

chegada da energia elétrica, possibilitou que no século XXI fosse possível desenvolver o projeto do Polo Audiovisual da Zona da Mata, visando utilizar o legado da cidade para alcançar novas possibilidades.

### 3. O POLO AUDIOVISUAL ECONOMICAMENTE CRIATIVO

Analisando essas características históricas - o cosmopolitismo, industrialização e modernismo - e o legado deixado por Humberto Mauro, um novo movimento de mudança se instaurou na cidade. Era preciso aproveitar o reconhecimento e prestígio que Cataguases já possuía para alcançar novos patamares. Entretanto, para César Piva (comunicação pessoal, 6 de maio, 2021), era necessário transformar esse saudosismo paralisante, termo utilizado por ele na época, pois ninguém sobrevive economicamente do passado. Consolidar a cultura para tornar-se o novo pilar do desenvolvimento local era a proposta para a cidade.



Segundo informações apresentadas por Abreu (2020), em 1999, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (SEBRAE MG), apresentou um estudo em que Cataguases precisava se reorganizar para encontrar uma nova fonte econômica, em decorrência de um possível enfraquecimento da indústria, que era a principal fonte de renda da cidade. Nessas circunstâncias, o conceito de economia criativa ainda não era difundido vigorosamente no Brasil, segundo Cesar Piva citado por Abreu (2020, p.64): “Já se falava, nessa época, na indústria do turismo cultural, a indústria da cultura. Não tinha esses nomes, não tinha economia criativa, não tinha nada. Talvez economia da cultura a gente falasse”. Ele faz referência à diversificação de atividades econômicas que englobam as indústrias clássicas culturais como do audiovisual, música e literatura, também novos ramos, como de jogos eletrônicos e de softwares. A moda e o artesanato também se enquadram. Esta diversificação condiz, assim, ao significado dado atualmente à economia criativa, a qual se define como um modelo de negócios, destinado à geração de trabalho e renda, advindo de atividades, produtos e serviços que são desenvolvidos a partir do conhecimento e criatividade de indivíduos (Miguez, 2007 como citado em Jesus, 2017, p.52).

Em virtude dessa nova iniciativa, em 2002 foi inaugurado o Centro Cultural Humberto Mauro, marco deste movimento cultural, que também proporcionou a elaboração do Programa de Cultura e Desenvolvimento Local de 20 anos, inspirado na Agenda 21 da ONU. Fruto da conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a Agenda 21 propôs um desenvolvimento sustentável, especialmente no âmbito municipal, visando diminuir a desigualdade (CDS - ABIPT, s.d).

O Programa teve apoio de instituições do setor privado local como a Fundação Cultural Ormeo Junqueira Botelho, sob os auspícios da Força e Luz Cataguases-Leopoldina, atual Energisa; o Instituto Francisca de Souza Peixoto, ligado a Companhia Industrial Cataguases; a Fundação Cataguases, atual FSJS, pertencente ao Grupo Bauminas; a Prefeitura Municipal de Cataguases e a Adecat – Agência de Desenvolvimento de Cataguases, ligada ao Sebrae/MG (Abreu, 2020).

No decorrer dos anos diversas iniciativas foram desenvolvidas em Cataguases para que o Programa se concretizasse. A exemplo o CINEPORT, Festival de Cinema de Países de Língua Portuguesa, proporcionando cooperação internacional com edições realizadas em Cataguases, Minas Gerais (2005); Lagos, Portugal (2006); e João Pessoa, Paraíba (2007,2009,2011,2014) (Polo De Audio Visual Zona Da Mata, s.d.a). Em conjunto com outra iniciativa, a Fábrica do Futuro- Incubadora Cultural e Novas Tecnologias, foi possível que ocorresse:

(...) a materialização de duas metas do Plano de 20 anos: o desenvolvimento de uma experiência social capaz de contribuir com a elaboração de políticas públicas de cultura, tendo a Fábrica do Futuro como articuladora de ações estratégicas de formação da juventude local, e a criação de condições para implantar na cidade e região um polo de economia criativa. (Abreu, 2020, p.72).

Outro exemplo é o Festival Ver e Fazer Filmes. Tendo sua primeira edição em 2008, o projeto tem como objetivo “troca de experiências entre diversos profissionais do audiovisual, gestores, professores, estudantes, e participantes de projetos sociais e culturais da região e do país” (Polo Audiovisual Da Zona Da Mata, s.d.b). Destaca-se a terceira edição, em 2012, que foi realizada em Guimarães, Portugal.

A concretização em si do Polo Audiovisual da Zona da Mata desenvolveu-se em 2008 com a realização do 2º Fórum DiverCidades Criativas, que contou com a participação de cidades da região, Muriaé, Miraí, Itamarati de Minas Leopoldina e Cataguases. (Abreu, 2020). Após muita articulação, pesquisa, preparação e trabalho de campo, em parceria com o SEBRAE MG, o Polo foi oficialmente fundado em 2010 com o intuito de:

Promover produções audiovisuais, formação técnica, festivais, eventos e ações estratégicas para consolidação do setor audiovisual como vetor de desenvolvimento na Região, gerando recursos e novas oportunidades de trabalho e negócios, com impacto na economia local. (Polo Audiovisual da Zona da Mata, s.d.c)

De acordo com os estudos de Abreu (2020, p.87), “da criação do Polo até 2018 foram realizados vinte longas, quarenta curtas e uma série para TV.” Entre alguns podem-se citar: Meu Pé de Laranja Lima (Marcos Bernstein, 2010), produção Pássaro Films (RJ); O Menino no Espelho (Guilherme Fiúza Zenha, 2012), produção Camisa Listrada (MG); Redemoinho (José Luiz Villamarin, 2015), produção Bananeira Filmes (RJ); Maria do Caritó (João Paulo Jabur, 2017), produção de Eh! Filmes (RJ); Árvore dos Araújos (Alfredo Alves, 2017), série de TV com 26 episódios, produção da Dromedário Cinema e Vídeo (MG) e Arigó (Gustavo Fernández, 2018), coprodução Moonshot Pictures (SP), JF Productions (SP) e Camisa Listrada BH (MG).

Segundo César Piva (comunicação pessoal, 6 de maio, 2021):

A história continuou, a gente gravou ao longo desses 10 anos toda essa produção, foram

muitas experiências, formou-se uma geração, fizemos projetos para a educação, para a escola, vários festivais. Tudo isso amadureceu a possibilidade de um reconhecimento. A gente ganhou alguns editais nacionais, prêmios de economia criativa, prêmio de cultura e desenvolvimento local, APL – Arranjos Produtivos Locais de Cinema e Audiovisual. Os filmes em grande parte são excelentes e se tivessem recurso suficiente para disputar nos mercados nacionais e internacionais seriam filmes muito mais vistos.

Em decorrência do trabalho realizado para a efetivação do Programa de Cultura e Desenvolvimento Local, nota-se que o Polo Audiovisual da Zona da Mata contribuiu positivamente para a economia e o desenvolvimento de Cataguases. A indústria criativa voltada para o cinema implementada na região conseguiu imprimir marcas no cotidiano da cidade e seus habitantes. Segundo Piva, “todos queriam filmar na terra de Humberto Mauro”.

Os filmes produzidos em Cataguases impactaram a economia, porque não é só o ator, ou figurante. É o eletricista, o carpinteiro, o segurança, a costureira, a cabeleireira, o lojista, o hotel, restaurante, figurinista, músico, produtor. São centenas de trabalhadores na cadeia produtiva de um filme, cerca de duzentos diretamente, e bem remunerados. Então é uma economia boa para a cidade, gera negócios, desenvolvimento e começa a atrair turistas. (César Piva, comunicação pessoal, 2021).

Com o exemplo dos resultados apresentados por Cataguases, observa-se que a cidade alcançou um grau de amadurecimento capaz de guiá-la em direção a maiores projetos. Através do audiovisual, consolidou-se uma estrutura



sólida que trouxe novamente o reconhecimento da região pelo cinema, sendo possível agora, projetá-la internacionalmente.

Em 2018 já sabíamos da Rede Cidades Criativas, já havíamos criado um plano de financiamento, uma agência de desenvolvimento, um plano de formação. Fechamos bem o modelo que estávamos fazendo e achávamos que já havíamos acumulado experiência e conquistas o suficiente para estar na hora de ganharmos uma qualificação internacional que nos coloque, sobretudo, em uma rede internacional, porque nos interessa pensar em co-produções com outros países”. (César Piva, comunicação pessoal, 6 de maio, 2021).

Deste modo, compreende-se que a inserção internacional de Cataguases, utilizando-se dos mecanismos de uma Organização Internacional, a UNESCO, foi sendo construída em nível regional com os projetos dirigidos pelo Polo Audiovisual da Zona da Mata. A candidatura ao Projeto Redes Cidades Criativas da UNESCO em 2019, expôs como a economia criativa desenvolvida a partir da vocação para o cinema foi conduzida com o objetivo de desenvolver a região, proporcionar mais investimentos e cooperação para o setor do audiovisual e tornar-se uma fonte de renda para o município.

## 4. REDE CIDADES CRIATIVAS DA UNESCO

Neste último capítulo do artigo, abordaremos a questão das Organizações Internacionais, em específico a UNESCO, e como esta pode ser um recurso para as cidades utilizarem a cooperação descentralizada. Também será apresentado o projeto Rede Cidades Criativas e de que modo Cataguases, como um município do interior de Minas Gerais, obteve treinamento para participar do Projeto e concorrer com grandes capitais no Brasil.

De acordo com Mônica Herz, Jana Tabak e Andrea Hoffmann (2004), as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG), são formadas por Estados e representam parte central da política internacional. Os países concentram partes de seus esforços diplomáticos para atuarem nas mesmas, que são vistas como mecanismos de cooperação e multilateralismo.

Estabelecidas como atores centrais do sistema internacional por terem personalidade jurídica, autonomia e elaborarem políticas e projetos

públicos, as OIG's podem ser definidas de acordo com suas funções, gerais ou especializadas (Herz, Tabak y Hoffmann, 2004). A UNESCO, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, se insere na segunda definição. Busca oferecer acesso a uma educação de qualidade, para que as pessoas possam viver como cidadãos globais, promover o patrimônio cultural e igualdade entre as culturas e promover programas científicos para o desenvolvimento e cooperação (UNESCO, s.d.a).

A UNESCO reflete o conceito de cooperação funcional apresentado por Hertz e Hoffman que consiste na especificidade da cooperação nas áreas sociais e econômicas. Essa atividade desenvolvida pela ONU aumentou significativamente entre o final da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970 e se mostra essencial para a manutenção da paz como meio de segurança preventiva. (Herz, Tabak y Hoffmann, 2004).

Para exemplificar os mecanismos da UNESCO como uma Organização Internacional, utilizou-se o projeto Redes Cidades Criativas, iniciado em 2004, no qual Cataguases se inscreveu para a edição de 2019. “A Rede de Cidades Criativas da UNESCO (UCCN) foi criada em 2004 para promover a cooperação com e entre cidades que identificaram a criatividade como um fator estratégico para o desenvolvimento urbano sustentável” (UNESCO, s.d.b).

Atualmente, 295 cidades fazem parte do projeto que busca, entre alguns objetivos: integrar a cultura e diversidade nos planos de desenvolvimento sustentável, desenvolver polos de criatividade e inovação e melhorar o acesso e a participação na vida cultural. Em comparação com os campos econômicos apresentados como sendo representantes da economia



criativa, na quinta seção do presente estudo, a UNESCO também os utiliza em seu projeto. Artesanato, Artes Folclóricas, Artes de Mídia, Cinema, Design, Gastronomia, Literatura e Música são as áreas que podem proporcionar uma cidade a participar do Projeto (UNESCO, s.d.c).

De acordo com Antonio Cardarello e Jorge Rodríguez (2006), a participação em uma



Rede facilita o alcance das cidades aos objetivos que sozinhas não seria possível. Para um município do tamanho populacional de Cataguases, participar de uma Rede de Cidades seria muito promissor para estabelecer contatos e promover cooperação com outras cidades. O impacto positivo gerou ganhos econômicos que foram convertidos em políticas públicas para a população,

também incentivando financiamento ao Polo Audiovisual da Zona da Mata.

Com o intuito de apresentar a trajetória de Cataguases na UCCN, entrevistamos o jornalista Pedro Varoni. O profissional, atualmente professor na área de letras na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Varoni participou do processo seletivo da UNESCO para auxiliar a cidade que mais havia se destacado nacionalmente a elaborar os documentos necessários para serem enviados para a Organização. Também será utilizada a entrevista concedida pelo gestor cultural César Piva como fonte primária essencial para compor o estudo.

Os dois entrevistados destacaram em suas falas que o Ministério da Cultura, o Ministério do Turismo e a UNESCO desenvolveram uma seleção nacional para apoio técnico das cidades que tinham interesse em candidatar-se à UCCN. Foi a primeira vez que o governo federal promoveu tal prática, estimulando a economia criativa e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) previstos na Agenda 2030 da ONU. Cataguases destacou-se nacionalmente, ficando em primeiro lugar na seleção nacional, sendo Pedro Varoni consultor (Piva, comunicação pessoal, 6 de maio, 2021). Assim se classificaram as cinco candidatas brasileiras de 2019: Aracaju (música), Belo Horizonte (gastronomia), Cataguases (cinema) e Fortaleza (design).

Sobre o processo de elaboração dos documentos a serem enviados à UNESCO, Varoni conta que escolheu auxiliar Cataguases por sua familiaridade com o audiovisual e por ter conhecido o gestor cultural César Piva. O Jornalista teve a oportunidade de passar uma semana na cidade, colhendo informações, entrevistando ato-

res, diretores e pessoas que tiveram suas vidas influenciadas pelo Polo Audiovisual da Zona da Mata, para que fosse possível formular o Dossiê.

Tantas manifestações criativas, tanto a música como cinema, a gente deve fortalecer. Gerar empregos, renda. Os projetos sociais que envolvam comunidades mais carentes, formar as pessoas. Eu entrevistei jovens que tiveram a vida transformada (Pedro Varoni, comunicação pessoal, 14 de maio, 2021).

Em relação à Cataguases estar apta para participar de um projeto de uma Organização Internacional Varoni discorre:

A questão de Cataguases está relacionada à memória de Humberto Mauro, ressignificada nos anos 80 com uma nova geração, e esse movimento que deu legitimidade para o processo. Uma questão que é fundamental o projeto Cidades Criativas é tratar de alguma coisa que faz parte da memória da cidade, ainda que essa geração mais nova nem tenha conhecido Humberto Mauro, acho que isso é um lado importante (Pedro Varoni, comunicação pessoal, 14 de maio, 2021).

Entretanto, mesmo com uma experiência consolidada, aparato técnico e ter sido a cidade que mais se destacou na seletiva nacional, Cataguases não foi escolhida para integrar a Rede Cidades Criativas.

Não só nós, mas muita gente ficou empolgada e gostaria que a gente realmente conquistasse o título, com grandes chances, mesmo sabendo que era uma disputa muito grande, eram três capitais concorrendo com a gente. Éramos a única cidade do interior, e achávamos que isso também era uma boa vantagem. Mas o resultado infelizmente não foi esse. Quando foi para a França eles optaram por

duas capitais, Belo Horizonte e Fortaleza. (César Piva, comunicação pessoal, 6 de maio, 2021).

Questionou-se aos dois entrevistados se o resultado teria sido negativo em decorrência de Cataguases não ter conseguido fazer parte da UCCN 2019 e ambos concordaram que a cidade obteve ganhos positivos. Varoni destaca que o processo alavancou ainda mais a economia criativa na região e para Piva:

Essa movimentação já nos deu um resultado, uma projeção nacional e internacional. Acho que foi um excelente resultado. A gente já tem contato com a Rede, já tem cidades entrando em contato com a gente, já está se formando uma rede mineira (César Piva, comunicação pessoal, 6 de maio, 2021).

Portanto, compreende-se que a candidatura de Cataguases a Rede Cidades Criativas da UNESCO, tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável por meio da tecnologia, educação e cultura, proporcionou uma oportunidade de cooperação descentralizada, onde foi possível o município demonstrar seu projeto de economia criativa através do Polo Audiovisual da Zona da Mata e obter um reconhecimento internacional mesmo não conquistando o título.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo aborda como o exemplo de Cataguases pode ser utilizado para explicar de que modo a cooperação internacional descentralizada - no caso a tentativa de participar de uma Rede de Cidades - e a economia criativa podem ser instrumentos para a inserção internacional de pequenos municípios, que se atuassem sozinhos não alcançariam o mesmo nível de cooperação. Ao longo do trabalho apresentou-se a trajetória histórica da cidade mineira para alcançar um patamar favorável a candidatar-se ao projeto Rede Cidades Criativas da UNESCO (UCCN) em 2019.

Também se apontou que a cidade utilizou a economia criativa, com base em sua vocação para o cinema, para promover uma nova fonte econômica para a região e buscar mais visibilidade, cooperação e desenvolvimento para a região. Devido ao cosmopolitismo, a industrialização precoce e o modernismo Cataguases, a cidade

conseguiu construir um ambiente sólido para a criação do Polo Audiovisual da Zona da Mata.

Destaca-se que o Brasil ainda não possui um aparato legal para validar ações paradiplomáticas e de cooperação descentralizada que os entes subnacionais desejem exercer, porém entende-se que cada um é capaz de exercê-las de acordo com suas pretensões.

Com recursos da iniciativa privada e o apoio da Prefeitura, mesmo ainda não contando com nenhum órgão para assuntos internacionais, compreende-se que Cataguases alcançou resultados muito positivos, ainda mais por ser do interior, a comparando com as outras concorrentes. Apesar de não ter se tornado uma Cidade Criativa da UNESCO, Cataguases foi a melhor colocada na seletiva nacional, o que indica que a mesma está no caminho certo para futuramente iniciar um novo projeto para conseguir sua visibilidade internacional e proporcionar benefícios para sua população e o setor do audiovisual através de uma cooperação descentralizada.



### Luíza Moura Resende

Natural de Cataguases, cursou Relações Internacionais no Rio de Janeiro no Centro Universidade IBMR e hoje é acadêmica de Direito pela mesma universidade. Atualmente é pós-graduanda em Internacionalização: Empresas e Cidades pela PUC/MINÁS, e também pesquisadora do NÚPREM/IBMR no GT Cultura e Sociedade. Exerceu função de secretária de comunicação do NERI/IBMR entre 2020 e 2021 e participou como voluntária do projeto #tmjUNICEF Brasil, com o objetivo de defender os direitos de crianças e adolescentes por meio de uma comunidade de voluntariado digital.



## REFERÊNCIAS

- Abreu, A. (2020). *Aprendizados intergeracionais em cinema: de Humberto Mauro ao Polo Audiovisual da Zona da Mata Mineira*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Banzatto, A.. (2013). *A Paradiplomacia e a cooperação descentralizada como instrumentos de integração fronteiriça no Mercosul*. Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.
- Bond, L. (2019, 16 de julho). Brasil concorre a título de Cidade Criativa com quatro municípios. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/brasil-concorre-titulo-de-cidade-criativa-com-quatro-municipios>.
- Cardarello, A. Y Rodrigues, J. (2006). Las Redes de Ciudades como Herramienta Privilegiada para la Gestión de Cooperación Descentralizada. En OBSERVATÓRIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, II Anuario de la Cooperación Descentralizada (pp.40-61).
- CDS - ABIPT. (s.d.). Resumo Agenda 21 do Brasil - Um projeto de Nação. Disponível em: <https://www.unicamp.br/fea/ortega/agenda21/brasil.htm>. Acesso em: 9 maio 2023.
- Delgado, C. (2019, 17 de julho). Cataguases concorre a título de Cidades Criativas da UNESCO. G1 Zona da Mata. <https://g1.globo.com/mg/zona-da-ata/noticia/2019/07/17/cataguases-concorre-a-titulo-de-cidades-criativas-da-unesco.ghtml>.
- Filho, Y., Gallo, A. (2019). A inserção internacional da cidade de Uberlândia-MG: um processo em evolução. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 8, 70-96. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n1.05.p69>.
- IBGE. (2021). *Cidades e Estados: Cataguases*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/cataguases.html>.
- Jesus, D. (2017). A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. *Revista Sociologia e Política*, v. 25, 51-76. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256104>.
- Martins, A. (2009). *Paradiplomacia no Brasil: A Inserção Internacional do Estado de Minas Gerais a partir do Ano de 2003*. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EGMG).
- Moncaio, A. (s.d.). Humberto Mauro: fotógrafo e patriota brasileiro. Abcine. <http://abcine.org.br/site/humberto-mauro-e-a-construcao-estetica-da-imagem-nos-filmes-do-periodo-do-ince/>.
- Herz, M., Tabak, J., Hoffmann, A. (2015) “Organizações Internacionais: história e práticas”. Elsevier. Polo Audiovisual Da Zona Da Mata. (s.d.b). Festival Ver e Fazer Filmes. <http://www.poloaudiovisual.org.br/projetos/festival-ver-e-fazer-filmes/>. Recuperado em 12 de maio de 2021.
- Polo Audiovisual Da Zona Da Mata. (s.d.a). Projeto CINEPORT. <http://www.poloaudiovisual.org.br/projetos/cineport/>. Recuperado em 12 de maio de 2021.
- Polo Audiovisual Da Zona Da Mata. (s.d.c). Sobre o Polo. <http://www.poloaudiovisual.org.br/#sobre>. Recuperado em 12 de maio de 2021.
- Ramos, J. (2001). El enfoque de cooperación descentralizada en la política de desarrollo de la Unión Europea. Universidad del Mar Menor, Los Alcázares.
- Ribeiro, M. (2009). *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. EDUFBA.
- Sant’Ana, R. (2016). O Movimento Modernista Verde, de Cataguases — MG. Em Tese, Belo Horizonte, v. 10, p.172-177. <http://dx.doi.org/10.17851/1982-0739.10.0.172-177>.

Tavares, T., Castro, V. (2020). Soft Power mineiro: O edital Circula Minas (2015-2018) como medida de prevenção e difusão nacional e internacional da cultura e do patrimônio de Minas Gerais. *Locus: Revista de História*, v. 26, 235-260. <https://doi.org/10.34019/2594-8296.2020.v26.30727>.

UNESCO. (s.d.a). Missão e Mandato. <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>>. Recuperado em 22 maio 2021.

UNESCO. (s.d.b). Por que Cidades Criativas?. <https://en.unesco.org/creative-cities/content/why-creativity-why-cities>>. Recuperado em 22 de maio de 2021.

UNESCO. (s.d.b). Sobre o Projeto Rede Cidades Criativas. <https://en.unesco.org/creative-cities/content/about-us>. Recuperado em 22 de maio de 2021.

# PARADIPLOMACIA Y COMERCIO EXTERIOR LA GESTIÓN INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

*por*  
**Viviana Inés Arias**



# PARADIPLOMACIA Y COMERCIO EXTERIOR LA GESTIÓN INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

*Viviana Inés Arias*

## ABSTRACT

In times of global challenges, the importance of the role of subnational governments, the territory and its stakeholders is highlighted. Challenges are demanding innovative ways of relating, multilevel and multi-stakeholder articulation, with an integral vision of risk management and the search for comprehensive solutions.

Foreign trade is one of the dimensions that by its very nature is linked to international ties. Subnational trade promotion agencies can contribute, from the territories, to integrate a more holistic view of their contributions to development.

This article presents as a case study the work of the ProCórdoba Agency of the Government of the Province of Córdoba, Argentina, a specialized public-private trade promotion agency. It illustrates the process of building what are considered the Agency's strengths from the institutional point of view in line with international trends, peer-to-peer work, cooperation, alliance building and the contributions from the territorial to the global level from the perspective of foreign trade.

Key words: Trade Promotion - Internationalization - Multi-Stakeholder - Multilevel - Alliances.

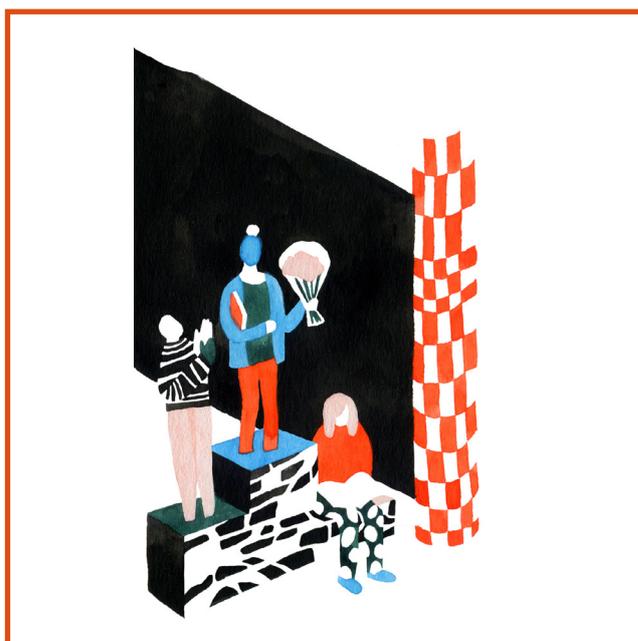
## RESUMO

Em tempos de desafios globais, destaca-se a importância do papel dos governos subnacionais, do território e de seus atores. Desafios que estão exigindo formas inovadoras de relacionamento, articulação em vários níveis e com vários atores, com uma visão integral da gestão de riscos e a busca de soluções abrangentes.

O comércio exterior é uma das dimensões que, por sua própria natureza, está ligada a vínculos internacionais. As agências subnacionais de promoção de exportação podem contribuir, a partir dos territórios, para integrar visões mais holísticas de suas contribuições para o desenvolvimento.

Este artigo apresenta um estudo de caso sobre o trabalho da Agência ProCórdoba do Governo da Província de Córdoba, Argentina, agência de promoção de exportação público-privada especializada. Descreve o processo de construção do que são considerados os pontos fortes institucionais da Agência, de acordo com as tendências internacionais, o trabalho entre pares, a cooperação, a formação de alianças e as contribuições do nível territorial para o global sob a perspectiva do comércio exterior.

Palavras-chave: promoção das exportações - internacionalização - multiator - multinível - alianças



# PARADIPLOMACIA Y COMERCIO EXTERIOR LA GESTIÓN INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

*Viviana Inés Arias*

## Resumen

En tiempos de desafíos globales se destaca la importancia del rol de los gobiernos subnacionales, el territorio y sus actores. Retos que están demandando formas innovadoras de relacionamiento, articulación multinivel y multiactoral, con visión integral de la gestión de riesgos y búsqueda de soluciones integrales. El comercio exterior es una de las dimensiones que por su propia naturaleza está vinculada a los nexos internacionales. Los organismos subnacionales de promoción de exportaciones pueden contribuir, desde los territorios, a integrar miradas más holísticas de sus contribuciones al desarrollo.

Se presenta en este artículo como caso, el trabajo de la Agencia ProCórdoba, del Gobierno de la Provincia de Córdoba, Argentina, organismo especializado público-privado de promoción de exportaciones. Se ilustra el proceso de construcción de lo que se consideran fortalezas de la Agencia desde lo institucional en consonancia con tendencias internacionales, trabajo entre pares, cooperación, construcción de alianzas y los aportes desde lo territorial a lo global desde la mirada del comercio exterior.

*Palabras claves: promoción de exportaciones - internacionalización - multiactor - multinivel - alianzas*

## INTRODUCCION

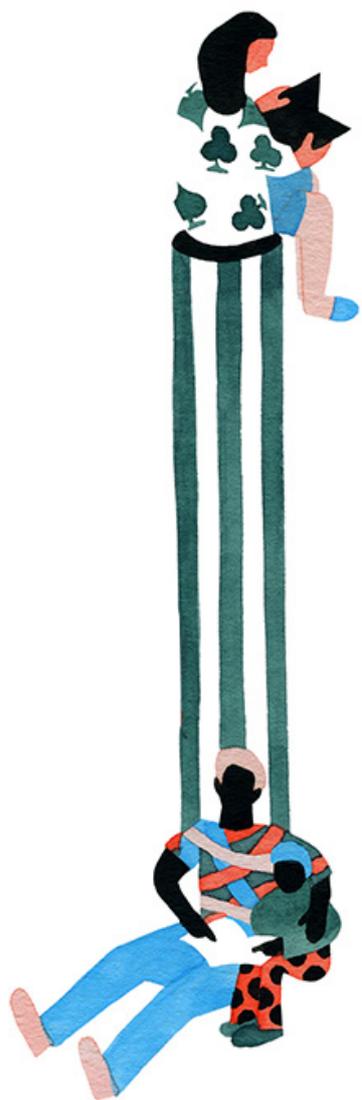
Las unidades subnacionales emprenden un rol activo en la internacionalización de su territorio a través de diversas dimensiones. El comercio exterior es una de ellas, donde los vínculos más allá de las fronteras forman parte de su propia esencia.

El presente artículo propone adentrarse en la realidad de la promoción del comercio exterior, como política pública a través de la cual se prestan servicios para iniciar o fortalecer la incursión de empresas en los mercados internacionales. Se parte resaltando en el trabajo la importancia

de la gestión internacional subnacional en este ámbito comercial y la interrelación creciente con las temáticas multifacéticas globales. Se describen las características de las agencias de promoción de exportaciones, las exigencias de evaluar su desempeño, cotejarse con pares y perfeccionar su accionar e impacto. Con casos y ejemplos que señalan autores y actores desde otras latitudes se visualiza la importancia y agregado de valor que puede sumar el nivel subnacional y su relación con las instancias del estado nacional.

A los fines de profundizar la exposición se presenta como caso a la Provincia de Córdoba, Argentina y ProCórdoba, su agencia público-privada de promoción de exportaciones. Se

realiza un recorrido de instancias académicas y espacios que abordaban el aspecto paradiplomático y que iban destacando el activo rol internacional de la provincia en el área del comercio exterior y su diseño organizacional público-privado. Asimismo, se mencionan ejemplos de cooperación y gestión internacional vinculados al trabajo multiactor y multinivel posible de llevar a cabo a partir de estos organismos como contribución al desarrollo. Finalizando en reflexionar que los desafíos múltiples que enfrenta la humanidad nos apela a todos y que los organismos subnacionales de comercio exterior tienen aportes para realizar en el presente y futuro de la paradiplomacia.



## LAS AGENCIAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La riqueza de analizar desde los territorios la gestión de apoyo a empresas para su inserción externa, permite observar la variedad de manifestaciones de las realidades locales. Pensar en las propias características de cada provincia/región abre a un abanico de singularidades que conforman el espacio nacional y hace entrever la complejidad para ser abordada si sólo se gestiona centralmente desde una óptica unitaria.

Las agendas globales exhiben temática variada, además de la comercial, para ser tenidas en cuenta de forma holística tanto para la gestión como para el análisis y estudio de tendencias. Temas como desarrollo sostenible, el cambio climático, la gestión de riesgo, ciudades resilientes, entre otros, plantean grandes desafíos para la humanidad que pueden traducirse en acciones y búsqueda de soluciones concretas desde lo local, con sus diversos actores y también desde la perspectiva del comercio exterior. Esta línea tiene que ver igualmente con la territorialización de las agendas y con los enfoques de cooperación internacional, donde se precisan colaboraciones al desarrollo por parte de todos los actores y niveles.

En la promoción del comercio exterior se requiere contar con un conocimiento del sector privado local y de otros actores clave, que suele traducirse también en la necesidad de trabajar con herramientas tales como un directorio de oferta exportable. Dicho instrumento, no sólo constituye un relevamiento de las empresas y ventana de posicionamiento externo, sino como un mapeo estratégico de capacidades y fortalezas en los territorios.

En pandemia se demostró el beneficio de contar con estos organismos subnacionales de promoción y en épocas críticas son indispensables por su conocimiento del territorio para estar al tanto dónde están localizados los bienes, servicios, proveedores, emprendedores, innovadores, capacidad logística que pueden brindar soluciones y mirada experta frente a desafíos críticos.

La política pública de promoción de exportaciones refiere a la acción de apoyo a las empresas para su inserción y consolidación en mercados externos a través de la prestación de servicios y herramientas que suelen tener en cuenta las diferentes etapas del proceso de internacionalización de las empresas.

A nivel de organismos internacionales es el International Trade Center (ITC), la agencia multilateral con mandato conjunto de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) quien tiene la misión de potenciar la capacidad de las empresas para el comercio internacional y fortalecer a las instituciones de apoyo a las mismas, entre otras actividades técnicas y de capacitación.

A nivel nacional, la mayoría de los países cuentan con un organismo de estas características, que, en algunos casos, incluye también la promoción de las inversiones<sup>1</sup>. Son organismos públicos o mixtos y con estructura y dependencia organizacional variada. Algunas organizaciones operan con oficinas comerciales en otros países y otras confían en la red de representaciones diplomáticas del país en el exterior para el apoyo en el lugar, en el mercado de destino.

A nivel subnacional, el organismo encargado,



si está constituido, adquiere diversas modalidades en relación a su naturaleza, dependencia orgánica, vinculación con el sector privado, su relación con el nivel nacional.

Un interesante relevamiento se presentó en el 2006 en un trabajo de investigación del Banco Mundial donde llamaba la atención sobre estos organismos, las Export Promotion Agencies (EPA) y su colaboración en facilitar la expansión del comercio exterior. Titled “Export Promotion Agencies: What Works and What doesn’t” indicaba que en esas últimas dos décadas el número de las EPAs nacionales se había triplicado. Para el estudio contactaron a 147 países, de los cuales 31 contestaron que no disponían de EPA nacional y 88 países fueron finalmente los que respondieron en la muestra. En relación a la estructura de las mismas, cerca del 10 % eran totalmente privadas; otro 5% constituían entidades público-privadas; 6% lo eran semi autónomas, reportando a un Ministerio o a la

1 Estos organismos son conocidos también por sus siglas: Organismos de Promoción Comercial (OPC); Trade Promotion Organizations (TPO); Business Support Organizations (BSO); Export Promotion Agencies (EPA)

Oficina del Presidente o del Primer Ministro y 23% de las EPAs eran sub-unidades de un Ministerio (Lederman et.al, 2006).

Por su parte, en 2010 una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) difundió el estudio comparativo de organizaciones de promoción de exportaciones de más de 30 países. En dicho informe, bajo el nombre de “Odisea en los mercados internacionales. Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe” Volpe Martincus (2010) presenta los resultados de los efectos de la promoción comercial sobre las exportaciones de países y empresas, identificando también áreas para nuevas investigaciones. Es de destacar que en este estudio del BID se incluyó junto a pares nacionales los datos informados por organismos subnacionales de: Cataluña, COPCA (actual ACCIÓ) y de las agencias de las provincias argentinas ProCórdoba y ProMendoza.

En los últimos años los organismos de promoción han prestado más atención a la evaluación de desempeño de sus servicios. La necesidad de mostrar resultados, su impacto, explicando el value for money de sus actividades, requiere un permanente análisis y ajuste de sus actuaciones. Este punto refiere a componentes o indicadores vinculados, entre otros, al desempeño exportador de las empresas asistidas como: la superación de obstáculos de información para exportar; el mayor agregado de valor a los productos de la canasta exportadora; venta de nuevos productos o exportaciones no tradicionales; logro de primera exportación, diversificación geográfica, mantenimiento o recuperación de mercados de destino.

Varios países han emprendido benchmarking y

estudios comparativos sobre otras agencias en el mundo para recoger sus experiencias, buenas prácticas y poder mejorar sus propias organizaciones. Esta necesidad de actualización, tanto en estructura y/o gestión o de actividades e instrumentos, es demandada tanto por organismos supranacionales para aportarles a sus miembros (European Economic and Social Committee, 2018); o para comparar instrumentos para mejorar la diversificación exportadora (Olmos, 2019) o encarados por países para analizar comparativamente las buenas prácticas de sus pares (Department for International Trade, UK Government, 2022).

Estas tareas de mejora continua ya se emprendían en período pre-pandemia por lo que, con el impacto del COVID-19, obliga a analizar cada vez más la incorporación de análisis de riesgos, amenazas y vulnerabilidades más complejas. Es decir, profundizar sobre los riesgos externos o del entorno y la continuidad de negocio ante incidentes disruptivos que puedan afectar tanto a los organismos como a las empresas para poder mitigar el impacto y lograr la recuperación de la actividad.

A nivel subnacional, en paralelo a esta búsqueda de buenas prácticas y estudios comparativos, se han observado cambios a nivel de organización, estructura o reconfiguración de la promoción de exportaciones. Tendencia que ha llevado incluso a que en varios casos algunos organismos regionales se hayan disuelto y/o reorganizado en función de una estructura nacional más centralizada como en su momento el caso francés del Enterprise Rhône-Alpes International (ERAI) o con foco más relacionado a las inversiones como el anterior EXPORTAMINAS, Minas Gerais, Brasil, actualmente INVESTMINAS.

En otros casos, organismos subnacionales han profundizado y ampliado sus roles y/o son tenidos en cuenta, como sucede en las regiones canadienses, (Paquin et.al, 2021) a la hora de emprender negociaciones comerciales, bajo un marco nacional unificado.

## LA IMPORTANCIA Y VALOR AGREGADO DEL NIVEL SUBNACIONAL

La gestión internacional de las provincias puede ser fuente transformadora de beneficios no sólo para sus propios territorios, sino que también puede complementar, co-crear iniciativas junto a sus pares; con su nivel nacional u otras formas combinadas.

A través de la visión de la paradiplomacia, se puede hacer foco también en que la realidad de un territorio puede presentar semejanzas y complementariedades con otros pares a la hora de compartir temas a resolver, oportunidades para aprovechar o reflexionar en conjunto. Es así que, si se recorren algunos casos subnacionales en otras latitudes, incluso culturalmente diversos, se constata cómo la literatura o la gestión refuerzan estos puntos en común del valor de lo local.

Tal es el caso que subraya Jain (2005), en su artículo sobre el involucramiento de los gobiernos subnacionales en Japón en que destaca que las relaciones comerciales llevadas a cabo por gobiernos subnacionales con otros partners del exterior era uno de los aspectos menos controversiales y más comunes en su involucramiento en asuntos exteriores. Asimismo, al ser también, en cierta medida, responsables de las condiciones

económicas de su localidad, están interesados en perseguir acciones que mejoren el clima económico de su territorio, viendo en la relación con sus pares oportunidades de fortalecimiento, impacto en su comercio, en su mercado laboral, etc.

La acción de promoción de una provincia también puede ser vista como contribuyente a la política comercial externa o estrategia de inserción de un país. Tal como mencionan Moenardy y Gilang (2021) en su análisis sobre el comercio exterior de Indonesia y el rol de los gobiernos subnacionales. Ellos enfatizan la importancia de lo local, llegando a constituirse en una parte de la estrategia de la política exterior de Indonesia para lograr resultados exitosos en el sector comercial. Concluyen que los gobiernos no centrales desempeñan un puesto clave para promocionar su potencial y a través de la autonomía regional poder moverse más aceleradamente. Asimismo, acentuando su rol no sólo se logra la mejora del ambiente local sino también la aportación a nivel nacional, convirtiéndose en partners en el comercio exterior de su país.

Por su parte, la Agencia de India vinculada al desarrollo económico ITI Aayog implementa un índice EPI Export Preparedness Index que, además de brindar datos, identifica las áreas críticas fundamentales para la promoción de las exportaciones subnacionales. En el informe del Índice 2021 NITI Aayog (2022) se explica que el objetivo del "federalismo competitivo" que predicen tiene por objetivo el unir a todos los estados(subnacionales) para trabajar como "Team India", con la visión que "los estados (subnacionales) fuertes hacen una nación fuerte". Señalan que, en esa óptica de federalismo competitivo, el informe alentaría a tomar ideas de los logros obtenidos en otros estados y delinear sus políticas teniendo en cuenta sus fortalezas únicas<sup>1</sup>.

1 En India son 28 estados y 8 territorios de la Unión, en diferentes zonas geográficas del



Igualmente, en el blog South Asia de la London School of Economics and Political Science, Pant y Tewari (2017) destacan a la paradiplomacia como potencial para fortalecer no solo a la estructura federal de India sino fundamentalmente a las regiones en su inserción internacional, a cumplimentar sus relaciones y vínculos externos y transfronterizos, invitando a recordar que India por su tamaño es parte de un subcontinente y cada región de por sí ya es un gran desafío para gestionar.

Es interesante también lo subnacional relacionado a la práctica de la “paradiplomacia marítima” por el desempeño positivo de ciudades marítimas y regiones costeras de Asia, que Devanshi Shah (2022) detalla con los casos en China, Singapur, Japón e India.

Al hablar sobre mejores desempeños locales o buenas prácticas paradiplomáticas es interesante lo escrito por Iñaki Aguirre Zabala (2000). Si bien hace alusión a regiones en Europa se plantea porqué un gobierno subnacional (“Costero”, “Sin salida al mar”, “Himalaya” y “Territorios de la Unión UT/City-Stats”). En el EPI2021 se muestra un mejor desempeño de las provincias costeras siendo Gujarat la de mejor índice.

cional puede tener un acceso más eficiente a mercados internacionales o inversiones que la diplomacia nacional. Señala que puede suceder, entre otras causas porque:

... las necesidades locales se perciben más claramente por parte de la población local o incluso, en algunos casos, debido a que un cierto know how – ya sea industrial, tecnológico, comercial, educativo o incluso político, cultural o “diplomático”-se haya desarrollado, a lo largo de las generaciones, básicamente a nivel local. (Aguirre Zabala, 2000, p. 232)

Hay una riqueza e identidad única en las provincias y un posible agregado de valor con sus experiencias en gestión internacional. Así es plausible de generar y favorecer a su propio territorio como también a su país y compartir experiencias y conocimientos con sus pares.

Cuando hay coordinación y articulación con el nivel nacional puede presentarse una acción de más impacto desplegando las fortalezas combinadas. La iniciativa subnacional con la experticia y conocimiento técnico de lo local y la estrategia de incidencia e internacionalización de su territorio, junto a la acción de política exterior nacional y el respaldo político de ambos niveles.

## LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA Y SU AGENCIA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En línea con lo expuesto, se aborda este caso puntual subnacional en el área de comercio exterior, partiendo desde las características identitarias de la provincia.

En el EPI2021 se muestra un mejor desempeño de las provincias costeras siendo Gujarat la de mejor índice.

La provincia de Córdoba es centro geográfico de la porción continental del país, foco político, social, económico, científico, cultural, turístico. Todos ámbitos desde donde se irradia la vinculación internacional.

Córdoba es llamada “la Docta”. Es cuna de saberes, ya que fue asiento de la primera Universidad del país en 1613 establecida por la Compañía de Jesús y una de las más antiguas de América, actual Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Es territorio también de la primera universidad privada reconocida del país, en 1956 la también jesuita Universidad Católica de Córdoba (UCC). Por la propia naturaleza y red de relaciones universitarias, desde los inicios y a través del tiempo, se fue logrando una densidad de lazos académicos-científicos de gran valor que trascienden las fronteras y que fue fortalecida con los vínculos de todas las posteriores casas de estudios que fueron sustentando la oferta universitaria en la provincia.

Córdoba tiene tradición de vínculos de cooperación, entramado de relaciones y hermanamientos con ciudades o regiones, entre otras razones, gracias a la variada inmigración y en los diversos puntos de la geografía provincial. Córdoba Provincia y Córdoba Ciudad, activas en la constitución y participación en redes internacionales. Vínculos a lo largo de años y gestiones, nutriendo a la actividad paradiplomática del territorio (Sánchez y Trebucq, 2023).

Provincia que fue la sede de la “Primera Exposición Nacional de Artes y Productos Argentinos” realizada desde octubre de 1871 a enero de 1872, que contó con expositores y participantes nacionales y extranjeros y que también consistió en la primera exposición dinámica a campo abierto de Argentina.

Córdoba es una provincia que se caracteriza por presentar un tejido productivo multisectorial, que está conformado por empresas, principalmente pequeñas y medianas, por organizaciones y cámaras sectoriales representativas de los diversos núcleos industriales y comerciales y por un activo ecosistema emprendedor. Con empresas productoras y exportadoras del sistema agroalimentario, metalmecánico, equipamiento médico, tecnologías de la comunicación e información, industrias basadas en el conocimiento, entre otros tantos sectores y verticales productivos.

Estas son algunas pinceladas de las características que ilustran que lo internacional es muy propio y tradicional en el territorio provincial. Al igual que la cooperación y la visión de sinergia entre los distintos actores, apalancados en las trayectorias de sus propios procesos históricos vinculares y el compartir fortalezas para acciones conjuntas.

Córdoba exporta a más de 150 países. El acercamiento a lo externo y a mercados múltiples es natural a la actividad de las empresas provenientes del abanico multisectorial local. El comercio exterior es parte de la identidad de la provincia y es considerada una política fundamental que trasciende a los gobiernos y de interés permanente. Política activa que se manifiesta en este período democrático desde 1984 a través del Ministerio de Comercio Exterior y posteriormente como Agencia mixta público-privada a partir de 2001.

ProCórdoba es el área de comercio exterior del Gobierno de la Provincia de Córdoba, creada en 2001 como Sociedad de Economía Mixta con la misión de promover la oferta exportable de la Provincia, priorizando su diversificación y mayor valor agregado; facilitar el proceso de internacionalización de las empresas, particu-

larmente las Pequeñas y Medianas (PyMEs), fortaleciendo la cultura exportadora.

Este rol activo de la provincia en materia de comercio exterior se fue tomando en cuenta en los estudios y literatura sobre paradiplomacia vinculada a lo comercial.

## PROCÓRDOBA Y ESPACIOS PARA COMPARTIR EXPERIENCIAS SUBNACIONALES

Publicaciones de gran incidencia en el ámbito paradiplomático y de gestión iban acentuando el activo accionar internacional de Córdoba en el área del comercio exterior, como el establecimiento de los Córdoba Trade Centers en New York, Madrid, Santiago de Chile, Sao Paulo y San Petersburgo (en la primera época organizacional) como posteriormente la creación de una entidad mixta público-privada.

Informes e investigaciones de centros de estudios y académicos iban tomando a Córdoba como caso, entre otras provincias, para analizar sus diseños institucionales y los perfiles de gestión externa, subrayando la estructura institucional público-privada y la metodología de trabajo de ProCórdoba (Colacarai y Zubelzú, 1998; Tussie, 2004).

En ese recorrido inicial de los primeros años como Agencia es meritorio comentar el acercamiento institucional, el diálogo entre pares, puesta en común junto a áreas de investigación, para compartir conocimientos y experiencias en talleres de trabajos internacionales. Espacios de encuentro como los brindados en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) que en 2002 creó el Comité de Estudios “Las Provincias en el Plano Internacional”.

En la publicación del CARI de 2008 “Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal” mencionaba que el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) estaba también vinculado al compromiso de las provincias en la adaptación a sus territorios. En la Introducción de Julián Bertranou se afirmaba: “La posibilidad de las provincias de involucrarse en estructuras de interacción con unidades políticas de otros estados o unidades multilaterales, simplemente amplía el campo de elecciones y de alternativas para encontrar senderos de desarrollo humano” (p.10).

Señalaban la incidencia que tiene la densidad de las gestiones internacionales de las provincias y las características del marco institucional de la gestión externa de exportaciones, en sus análisis de casos en las que incluyen a ProCórdoba (Zubelzú, 2008). Este activismo y anticipación ya había sido destacado en el Primer Informe del CARI (Zubelzú, 2004) mostrando que Córdoba aún con sus variaciones, contaba ya con una apoyatura institucional para la acción externa de dos décadas.

Interesaba también la temática de los procesos de integración regional y el CARI en 2008, junto al Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (CEBRI), organizaron el “Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur. Estructura, agenda y perspectivas para la integración” cuyo contenido fue recogido en la publicación “El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional” de 2011 que incluye la exposición que realizó ProCórdoba de lo realizado en su actuación internacional.

En esta profundización en los estudios sobre el papel que pueden desempeñar las provincias/regiones en la integración regional, se realizó en

2009 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) la Primera Reunión de la Red de Estudios Comparados sobre Procesos de Integración Regional bajo la temática: “La dimensión subnacional de la integración regional: los casos de la Unión Europea y MERCOSUR”. Encuentro al que fue invitado Francisco Aldecoa, especialista en la temática y que en 1999 junto a Michael Keating como editores habían publicado el libro “Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones”. En dicha reunión en la UCC se expone también la práctica de la Agencia ProCórdoba, las lecciones aprendidas y la vinculación con los estudios académicos.

Otro espacio para el intercambio de conocimiento y prácticas fue en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina que en 2011 organizó la reunión “Los usos de la integración regional y los gobiernos subnacionales: un intercambio de ideas sobre la economía política del regionalismo” donde fue invitada la Agencia para el panel sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales, junto a colegas de otras provincias.

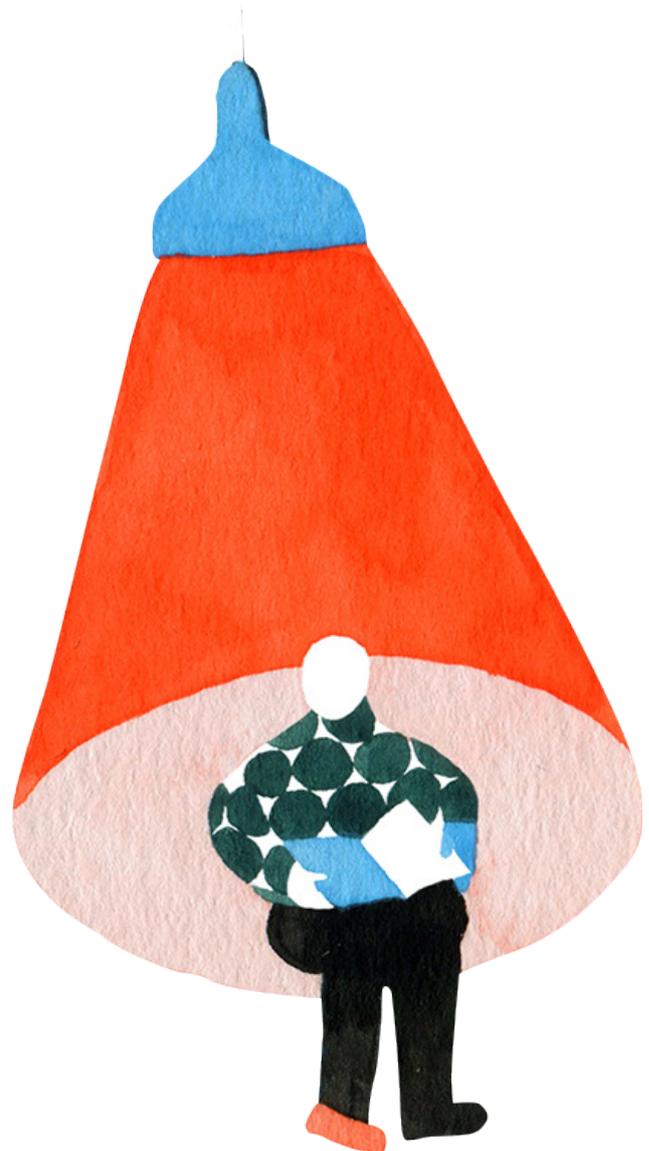
Es así que, con estos antecedentes, se desea rescatar el valor de compartir en espacios de reflexión, el conocimiento mutuo, la vinculación académica, de expertos, alrededor de estas experiencias de inserción cada vez más activas de las dimensiones varias subnacionales.

## PROCÓRDOBA Y SU DISEÑO ORGANIZACIONAL PÚBLICO PRIVADO

El compartir prácticas, conocimientos o saber-hacer constituye una acción que proporciona valor a trabajos conjuntos y alianzas en todos los niveles.

Un ejemplo que puede mencionarse en este apartado es que, en el marco de su 50° aniversario, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), organizó en su sede un Foro en 2010 “Alianzas público - privadas para la internacionalización de las MIPyMEs. Intercambio de experiencias y mejores prácticas”. La Agencia ProCórdoba fue invitada a exponer en ese ámbito multilateral, siendo la única presentación de caso de una entidad subnacional.

De acuerdo a Botto y Scardamaglia (2012) no sólo hay que ver lo estructural de las provincias (tamaño, perfil productivo, ubicación geográfica) también hay que posar la atención en el rol que juega el sector privado, para observar el



dinamismo exportador y su relación con la promoción de exportaciones. En este punto, las autoras avanzan sobre lo favorable de la experticia y conocimiento técnico y músculo institucional que puede ofrecer el sector privado a las políticas públicas relacionadas, más aún si el sector privado ya tiene una trayectoria en la materia. En la participación en el diseño institucional de las áreas encargadas de la promoción de exportaciones, tendrá más impacto cuando es el propio sector privado el que contribuye a definirla.

Este es un punto de las fortalezas de ProCórdoba, el haber consolidado una interacción público-privada en la gestión de la Agencia<sup>1</sup>. El compromiso institucional del sector privado, a través de las cámaras empresariales representativas que integran el órgano directivo de la Agencia aportan gestión, diseño e implementación de una política pública que propicia la sostenibilidad del organismo que actualmente lleva más de 20 años.

## COOPERACIÓN Y AGENDAS INTERNACIONALES

El compartir entre pares y la transferencia de conocimientos es una parte interesante de la gestión subnacional colaborativa. Transferir el cómo se hace (know how), el modo de gestionar o sus programas ha permitido a ProCórdoba cooperar con otros actores.

Igualmente, el trabajar en proyectos de cooperación en los que la iniciativa, o la puerta de entrada de algún programa es vía local y puede ser “elevado, lateralizado o transversalizado” junto a actores de otros niveles e instancias

para un mejor alcance o impacto. Estos reforzamientos cruzados son muy interesantes de trabajar como también la integración en consorcios para la cooperación, los componentes de agregados de valor técnico-comercial o la participación activa en vinculación reticular.

La Agencia fue miembro fundador de redes, como la red Regional Trade Promotion Organizations (RTPO) que vinculaba con organismos subnacionales /regionales pares, creada en 2008 en Lyon, Rhône Alpes. ProCórdoba como miembro del Comité Ejecutivo de la RTPO realizó presentaciones ante organizaciones como el International Trade Center (ITC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organizaciones con asiento en Bruselas, sobre la importancia de estos organismos de promoción y sus activos institucionales que redundan también para los propios espacios nacionales y globales. Actuando así para posicionar y dar visibilidad al ámbito subnacional en espacios vinculados a esta temática de carácter multilateral. ProCórdoba fue elegida como sede de la segunda reunión anual de la red, ocasión en que la Agencia decidió abrir el evento también a referentes nacionales y a las provincias argentinas para que participaran activamente en talleres. En la Asamblea General de la Red, ProCórdoba fue elegida como Presidente en 2009, siendo reelecta para el período 2010.

A partir de 2015-2016, a nivel internacional, las temáticas de las agendas relacionadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Humanitaria, de Gestión de Riesgo, Climática, Urbana, la Cooperación Sur-Sur han ido enfatizando que se requiere de aportes concretos al desarrollo por parte de todos los actores y niveles.

1 El Directorio de la Agencia ProCórdoba SEM está conformado por: Gobierno de la Provincia de Córdoba; Municipalidad de Marcos Juárez; Municipalidad de Villa Dolores; Unión Industrial de Córdoba; Cámara de Comercio Exterior de Córdoba; Cámara de Industrias Metalúrgicas y de Componentes de Córdoba; Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino; Asociación de Industrias de la Alimentación de la Región de Río Cuarto y Cámara de Comercio Exterior de San Francisco.

-Previo a la Cumbre Humanitaria Mundial que organizaba Naciones Unidas en 2016, la ONU realizó consultas regionales y ProCórdoba participó con una propuesta que fue recogida en el Informe Resumen Latinoamérica y el Caribe. La Agencia sugirió crear una base de datos de potenciales proveedores de bienes y servicios que puedan requerirse en emergencias, teniendo en cuenta no sólo en la etapa de preparación sino también en la adquisición, identificación y localización de suministros.

ProCórdoba se presentó en la Convocatoria y fue seleccionada para participar en la Cumbre Humanitaria de ONU en Turquía 2016. En el área de exposiciones contó con un stand, siendo el único organismo de promoción de exportaciones, sea nacional o regional, representando así lo mucho que tiene para brindar el conocimiento de la oferta de empresas de los distintos países del mundo en cuanto a suministros humanitarios. Y que la pandemia COVID-19 expuso abiertamente lo trascendente de este punto.

Como resultado de esa participación, el objetivo en ese 2016 fue de incluir en el calendario de los eventos mundiales de esta temática un evento particular en Córdoba. Así surgió la Jornada de Asistencia Humanitaria y Sector Privado, ya con ocho ediciones, que vinculó en esos espacios a actores y referentes públicos, privados, sociedad civil, locales, nacionales e internacionales y distintas agencias de las Naciones Unidas. Junto a otras acciones, estas iniciativas constituyen un estilo de fertilización cruzada entre distintas áreas de conocimiento y gestión, con fines de generar un clima de integralidad, de acercamiento interactorial multisectorial, multinivel, para compartir temáticas que deben ser tratadas de forma holística.

El trabajo realizado con este programa fue resaltado por el International Trade Center (ITC) como un ejemplo de contribución a un Ecosistema. Fue seleccionada la Agencia para presentar uno de los tres casos que se expusieron en la 12ª Conferencia Mundial de Organismos Nacionales de Promoción Comercial (OPC) realizada en París en 2018. El tema convocante de la conferencia giró sobre “Ecosistemas de comercio e inversión: lograr el crecimiento”. En esta reunión mundial, la Agencia fue el único organismo subnacional de Sudamérica y presentó el caso seleccionado sobre un área no tradicional: “Ecosistema Ayuda Humanitaria”.

Otra Agenda de atención es el Marco de Sendai y la gestión del riesgo de desastre. Temática que aboga también por la interconexión de las agendas de los ODS, Climática de París, Nueva Agenda Urbana, con un enfoque hacia un desarrollo sostenible informado en el riesgo.

En este marco, la vinculación con el sector privado está dada por la Alianza del Sector Privado para Sociedades Resilientes (ARISE), impulsado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). En



2019 se realiza el Primer Foro Regional ARISE en México bajo el lema: "Resiliencia para todos: la importancia de comprender el riesgo". ProCórdoba participó bajo invitación y en carácter de representación de Argentina, junto a los referentes de 18 países, puntos focales de ARISE. Algunos temas que se abordaron están relacionados a marcos nacionales y locales para la gestión del riesgo, resiliencia comunitaria, certificaciones internacionales, ISO 31000 gestión del riesgo, inversiones sensibles al riesgo, continuidad de negocios, entre otros. En esta temática, ProCórdoba se constituye en 2021 como miembro fundador de la Red ARISE Argentina.

Lograr conocerse y ponerse de acuerdo en que los desafíos de la humanidad son comunes a todos y que desde diversas vertientes puede arribarse a soluciones compartidas sería ya un gran paso de impacto. Incluso, aplicado a lo más concreto comercial, la necesidad de avanzar hacia nuevos o innovadores productos y servicios, sistemas de alerta temprana frente a amenazas múltiples, soluciones digitales y satelitales, infraestructura resiliente, seguros de riesgo, seguridad alimentaria, gestión de recursos hídricos, entre otros.

## CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente para la humanidad, las amenazas son variadas y las vulnerabilidades muy manifiestas, con frentes abiertos en un marco de incertidumbre por lo que ningún problema nos puede ser extraño. Son necesarias áreas vinculantes para que los actores puedan darse a conocer mutuamente en sus especificidades y abrirse a posibles sinergias.

Aquí cumple un rol fundamental el facilitador, integrador, mediador, para avanzar hacia el puen-

te que cruce a otras áreas de acción o conocimiento, o de nivel. Construcción de peldaños que ayuden a la escalabilidad, pero despojado de pedestales. Siempre hay algo para aprender, para compartir, transmitir que pueda favorecer el entendimiento y logro de consensos como desarrollo de percepciones win-win en las alianzas.

En la actualidad, la acción externa subnacional va incursionando en nuevos frentes, posibilitando más integralidad a su accionar y articulación. Este panorama requiere cada vez más de conocimiento experto, de equipos de perfiles diversos, de preparación profesional, técnica, gerencial, para los nuevos tiempos. También de ámbitos de confluencia para generar propuestas, tomas de decisiones más participativas e inclusivas y reconocer los ca-



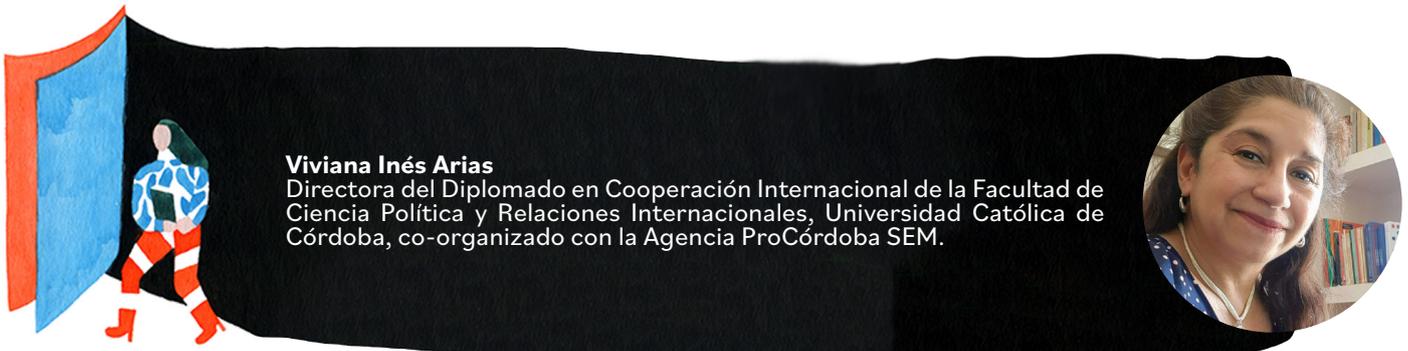
minos ya recorridos, las curvas de aprendizaje, salvaguardando la memoria institucional de las construcciones positivas ya realizadas.

Los referentes y autores vinculados a la temática de la paradiplomacia y la acción exterior de unidades subnacionales venían alertando, adelantando o acompañando estos cambios y tendencias en el mundo y en que los gobiernos y actores del territorio elevan su voz, actúan y muestran resultados.

Frente a desafíos múltiples, el bagaje de aprendizaje y práctica subnacional constituye un acervo de conocimiento a ser compartido a

través de buenas prácticas, co-creación junto a pares internacionales, redes de incidencia y colaborar a soluciones de preocupación global. La pandemia fue también el momento y lugar donde lo subnacional demostró su capacidad de innovación, acción y potencialidad global. Su rol no solo de implementar o territorializar sino también de moldear, incidir, definir políticas y contribuir al desarrollo.

El ámbito de estudio y gestión de la promoción de exportaciones tiene aportes para nutrir hacia este presente y futuro de la paradiplomacia.



**Viviana Inés Arias**

Directora del Diplomado en Cooperación Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, co-organizado con la Agencia ProCórdoba SEM.

## REFERENCIAS

Aguirre Zabala Iñaki ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons. 203-205.

Aldecoa, F. y Keating, M. (Eds.). (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons.

Botto, M. y Scardamaglia, V. (2011). *Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado?* Documento de trabajo FLACSO/LATN/FES.

Botto, M. y Scardamaglia, V. (2012). *El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas*. *Relaciones Internacionales*, 21(42), 17-44.

Colacrai, M. y Zubezú, G. (1998). *El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas. La política exterior argentina 1994-1997*, 319-334. CERIR-UNR.

Department for International Trade (DIT) UK Government (2022). *Comparative review of trade promotion organisations phase 2 report*. Completed on: 1 February 2021 Published on: 25 August 2022. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/review-comparing-tra>

de-promotion-organisations-phase-2

European Economic and Social Committee (2018). Study on best practices on national export promotion activities. <https://doi.org/10.2864/959094>

Iglesias, E. (Ed.). (2008) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. CARI-PNUD.

Iglesias, V. (2008) Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino. En E. Iglesias, Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. 107-157. CARI-PNUD.

Jain, P. (2005). Japan's Subnational Governments in International Affairs (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203413906>

Lederman, D., Olarreaga, M. y Payton, I. (2006). Export Promotion Agencies: What Works and What doesn't. Policy Research Working Paper; No. 4044. Washington, DC. World Bank.

Moenardy, D. y Gilang, N. (2021). Analysis of The Role of Regional Governments On Indonesian International Trade-Palarch's. PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/ Egyptology. 17(10).

NITI Aayog India. (2022). Export Preparedness Index (EPI) India 2021. Disponible en: [https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-03/Final\\_EPI\\_Report\\_25032022.pdf](https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-03/Final_EPI_Report_25032022.pdf)

Olmos, X. (2019). Oficinas de promoción comercial en el exterior como instrumento para la diversificación exportadora: los casos de Chile, Colombia y el Perú. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/57), Santiago. CEPAL.

Pant H. y Tewari F. (12 de enero de 2017). Paradiplomacy and India: The growing role of states in foreign policy. Blog South Asia@LSE London School of Economics and Political Science. <https://blogs.lse.ac.uk/southasia/2017/01/12/paradiplomacy-and-india-the-growing-role-of-states-in-foreign-policy/>

Paquin, S., Rioux, H., Eiser, D., Roy, G. y Wooton, I. (2021). Quebec, Scotland, and substate governments' roles in Canadian and British trade policy: Lessons to be learned. *International Journal*, 76(1) 85-105

ProCórdoba SEM (2023) Nuestro camino recorrido. Lecciones aprendidas y buenas prácticas. Gestión internacional subnacional. En <https://www.procordoba.org/>

Sánchez, N., y Trebucq, F. (2023). Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración Y Cooperación Internacional*, (36), 7-25. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi36.121>

Shah, D. (2022). Asia's maritime paradiplomatic practice – A multidimensional approach. *Journal of Positive School Psychology* Vol. 6, No. 2, 5044-5053

Tussie, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. *Revista Integración y Comercio*, N° 21. 68-84.

Volpe Martincus, C. (2010). Odyssey in International Markets. An assessment of the effectiveness of export promotion in Latin America and the Caribbean. Special Report on Integration and Trade. Interamerican Development Bank.

Zubelzú, G. (2004) Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales. CARI-PNUD.

Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias, Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. 83-105. CARI-PNUD.

# LA GOBERNANZA LOCAL – INTERNACIONAL DE LA IA ANTE LAS DISRUPCIONES EN EL SISTEMA PRODUCTIVO

*por*

*José Enrique Aguirre Torres,  
Liliana Guadalupe Orozco Castillo María del  
Carmen Vega Ramírez*



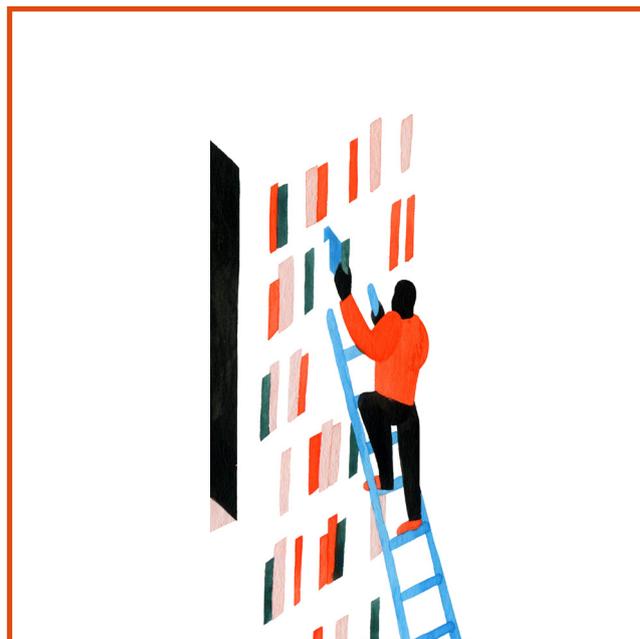
# LA GOBERNANZA LOCAL – INTERNACIONAL DE LA IA ANTE LAS DISRUPCIONES EN EL SISTEMA PRODUCTIVO

*José Enrique Aguirre Torres, Liliana Guadalupe Orozco Castillo María del Carmen Vega Ramírez*

## ABSTRACT

In the first bimester of 2023, the relationship between artificial intelligence, non-central governments, and setting limits was brought to the table for debate. The open access to a revolutionary chatbot (an artificial intelligence tool or conversation software) led to the deployment of actions such as the establishment of blocks and prohibitions by governments and other local actors (Carter, 2020). Similarly, it placed the implementation of AI in daily activities and its disruptive effects on the productive system at the center of the agenda. The objective of this study is to analyze the international-local governance of Artificial Intelligence in territories. Within the framework provided by International Political Economy, the study delves into the distribution of values among different territorial actors of AI. The methodological approach is mixed, with the method defined as a case study, and statistical techniques are used with an interpretive character.

*Keywords: artificial intelligence, International Political Economy, international-local governance,*



## RESUMO

No primeiro bimestre de 2023, a relação entre inteligência artificial, governos não centrais e definição de limites foi colocada na mesa de debate. O acesso aberto a um revolucionário chatbot (uma ferramenta de inteligência artificial ou software de conversação) resultou na implementação de ações como estabelecimento de bloqueios e proibições por parte de governos e outros atores locais (Carter, 2020). Da mesma forma, colocou-se no centro da agenda a implementação da IA nas atividades diárias e os efeitos disruptivos que ela tem no sistema produtivo. O objetivo deste estudo é analisar a governança internacional-local da Inteligência Artificial nos territórios. No quadro fornecido pela Economia Política Internacional, a distribuição de valores entre os diferentes atores territoriais da IA é aprofundada no estudo. A abordagem metodológica é mista, o método é definido como estudo de caso e técnicas estatísticas são usadas com caráter interpretativo.

*Palavras-chave: inteligência artificial, economia política internacional, governança internacional-local.*

# LA GOBERNANZA LOCAL – INTERNACIONAL DE LA IA ANTE LAS DISRUPCIONES EN EL SISTEMA PRODUCTIVO

*José Enrique Aguirre Torres, Liliana Guadalupe Orozco Castillo María del Carmen Vega Ramírez*

## Resumen

En el primer bimestre de 2023, la relación entre inteligencia artificial, gobiernos no centrales y fijación de límites se colocó en la mesa de debate. El acceso abierto a un revolucionario chatbot (una herramienta de inteligencia artificial o software de conversación) trajo aparejado el despliegue de acciones como el establecimiento de bloqueos y prohibiciones por parte de gobiernos y otros actores locales (Carter, 2020). De igual manera, puso en el centro de la agenda la implementación de IA en las actividades diarias y los efectos disruptivos que tiene en el sistema productivo. El objetivo de este estudio es analizar la gobernanza internacional-local de la Inteligencia Artificial en los territorios. En el marco proporcionado por la Economía Política Internacional se profundiza en el estudio de la distribución de valores entre los distintos actores territoriales de la IA. El enfoque metodológico es mixto, el método se define como estudio de caso y con carácter interpretativo se usan técnicas estadísticas.

*Palabras clave: inteligencia artificial, Economía Política Internacional, gobernanza internacional-local.*

## INTRODUCCIÓN

En 2023, la inteligencia artificial (IA) se convirtió en un tema de discusión con un alto nivel de relevancia y fue ampliamente abordado por diferentes actores y perspectivas. Si bien la IA no es un fenómeno nuevo, la popularidad se debe a la amplia cobertura mediática de las cualidades y capacidades de un modelo generativo que llevó a una mayor comprensión y exploración de las implicaciones de la IA. En este trabajo interesa destacar dos. La primera se refiere al carácter de disruptivo de la IA en los procesos productivos -desde manufacturas para incrementar el bienestar hasta los que tienen que ver con

la guerra. La segunda, la capacidad de los actores tecnológicos para influir en el direccionamiento de la tecnología en dos mercados, el de trabajo y el de tecnología.

La transformación acelerada propiciada por la IA reconstruye prácticamente todos los procesos. Los gobiernos la usan para proveer servicios públicos más eficientes, como los de transporte, movilidad y seguridad pública. En el sector privado se utiliza para mejorar la actividad productiva, reducir costos y optimizar el servicio al cliente. Desde la perspectiva de los derechos, a la ciudadanía le genera cuestionamientos cada vez más apremiantes sobre la protección de la información personal y la privacidad; por parte de las empresas

la inquietud mayormente se dirige a la salvaguarda y respeto de la propiedad intelectual (Carretero, 2020). En suma, son el beneficio y la preocupación por el riesgo.

La adopción de tecnologías disruptivas impulsa el crecimiento, genera oportunidades, promueve la colaboración e igualmente necesita del establecimiento de normas y estándares internacionales para garantizar la protección de los derechos, principalmente como ciudadanos, consumidores, trabajadores y humanos. En el contexto de la gobernanza internacional de la IA el debate es político. Este es un trabajo de investigación documental, basado en la revisión de documentos, archivos, bases de datos -físicos y electrónicos- y los acercamientos teóricos a algunas condiciones específicas de las acciones públicas y privadas, de la dinámica competitiva del mercado y las estrategias de los actores internacionales no estatales que impulsan el desarrollo de la IA y la infraestructura digital en el ámbito local.

El artículo se estructura en cinco secciones. La primera corresponde a la introducción. En la segunda se procede a la presentación de los fundamentos teóricos de la Economía Política Internacional, se delimitan los elementos teóricos desde la perspectiva británica de Susan Strange. Se explica el modelo teórico y se identifica el rol de la tecnología en el Sistema Internacional e incluye en el análisis a los actores no estatales y las interacciones entre distintos actores con intereses muy distantes. El apartado 3 se dedica a la presentación y análisis de los modelos de IA. En el apartado 4 se describe y analizan la disrupción en el sistema productivo causadas por la IA en las ciudades, el impacto sobre el empleo y las condiciones de vida. Finalmente, en la última



sección se recogen algunas conclusiones sobre las implicaciones de la IA en la gobernanza local e internacional.

## LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La Inteligencia Artificial (IA) ha generado importantes cambios en el sistema productivo a nivel mundial. Su implementación ha transformado los procesos de producción, la organización del trabajo, los modelos de negocio y la vida diaria de la mayor parte de la población. La IA permite la automatización de tareas, mejora la eficiencia y la toma de decisiones. El impacto de la IA trasciende a la adopción de tecnologías y cambios en los procesos de producción, implica la reconfiguración de las relaciones de poder y la redistribución de beneficios y costos entre los actores internacionales de la IA. Esto plantea desafíos en términos de equidad, gobernanza y cooperación internacional en la era de la IA.

La gobernanza de la IA y su impacto en el sistema productivo son aspectos fundamentales

para comprender los desafíos y oportunidades que surgen en la implementación y uso de la Inteligencia Artificial. La propuesta teórica de Susan Strange (1992) dentro de la perspectiva teórica de la EPI, proporciona una oportunidad interesante para el análisis de la gobernanza de la IA en los territorios. En el contexto propuesto por Strange (1992), la IA y otras tecnologías disruptivas son vistas como mercados de poder emergente, en el que los actores internacionales compiten por influencia y control. En este sentido, la gobernanza de la IA implica la negociación y la distribución del poder entre los diferentes actores involucrados, entre ellos los gobiernos locales que se enfrentan a sus consecuencias de manera más cercana.

El estudio de la Economía Política Internacional, según Susan Strange (1992), se enfrenta a la oposición tanto de los científicos políticos como de los economistas. Los primeros abogan por incluir más aspectos económicos, mientras que los segundos priorizan las elecciones políticas y el contexto histórico. La disciplina ha estado dominada por una perspectiva centrada en el Estado, lo que históricamente ha limitado el análisis al poder estatal y pasa por alto otras instituciones y fuentes de poder. Esta visión estatal también ha afectado el campo de las Relaciones Internacionales, que se ha centrado históricamente en la guerra y en el monopolio de la autoridad por parte de los Estados. Sin embargo, esta perspectiva no ha tenido en cuenta los cambios en la naturaleza del Estado ni el papel de los actores no estatales en los conflictos y en el cambio internacional, sea una disrupción tecnológica o una guerra.

En términos de seguridad, el enfoque tradicional se centra en prevenir conflictos entre

Estados, pero los académicos están ampliando esta visión para incluir riesgos como la degradación ambiental, el hambre, la escasez de recursos, el desempleo, las enfermedades prevenibles y, actualmente, la conocida como la ciberseguridad. Esto cuestiona el papel central del Estado en la provisión de seguridad, ampliando de manera considerable los actores involucrados en su provisión. A pesar de estas consideraciones, muchos académicos siguen viendo al Estado como la unidad primaria de análisis en la política internacional.

El concepto de poder ha sido discutido en la literatura académica, pero no hay un consenso claro en cuanto a su semántica y epistemología. En primer lugar, los teóricos políticos debaten si el poder abarca desde la coerción hasta la persuasión, mientras que los argumentos semánticos se extienden a diferentes idiomas y los diferentes significados de poder, aunque este tipo de discusiones no son útiles para observar los cambios en la economía política global. A partir de esta discusión, el poder se define como la capacidad de los individuos o grupos para priorizar sus preferencias sobre los demás influyendo en los resultados.

El poder también se define en términos de recursos o capacidades, tanto a nivel local como internacional. En el contexto local, se considera que los gobiernos son poderosos debido a su posesión de la fuerza policial y el sistema legal, y en el ámbito internacional, un país puede ser percibido como poderoso en función de factores como el tamaño de su ejército, la industria armamentística y los ingresos provenientes de recursos como el petróleo. El profesor Krause Knorr (2007) reconoció que las capacidades y los recursos siguen siendo importantes, pero también reconoció que es-

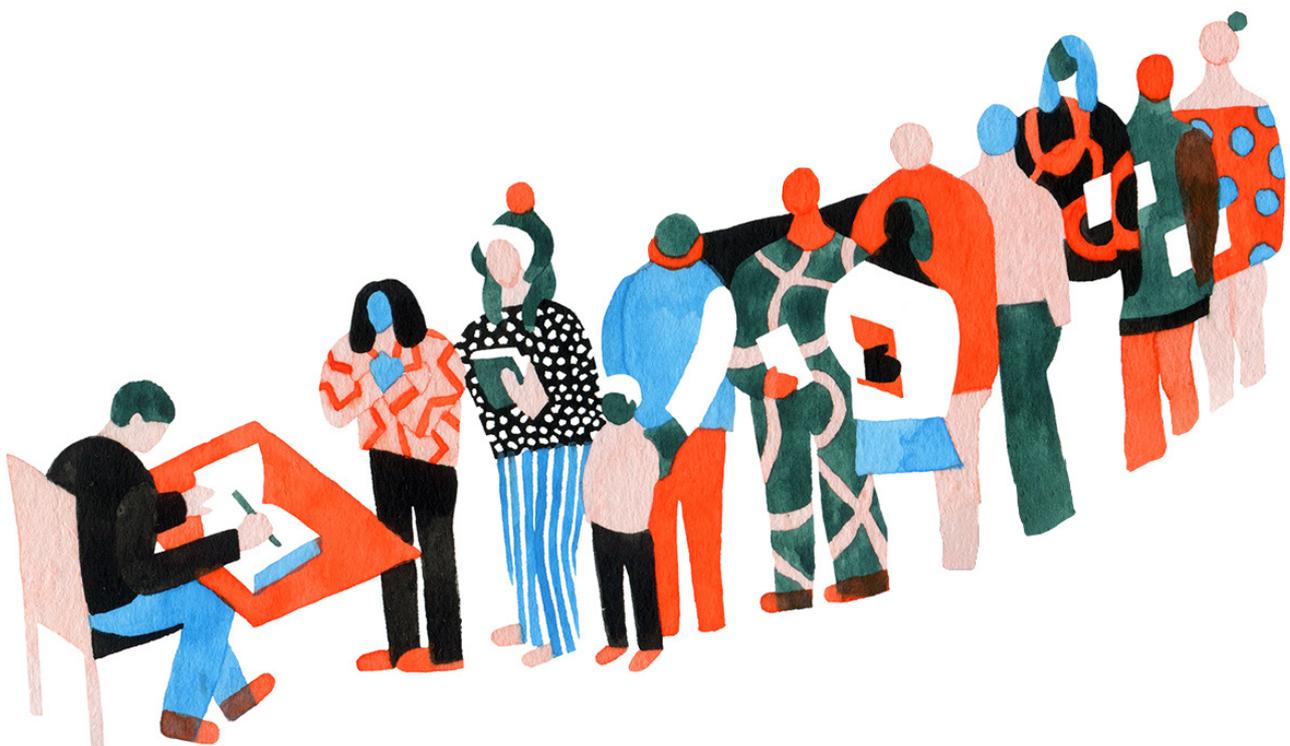
tos elementos no garantizan el poder futuro y señala las fallas de depender únicamente de los recursos como medida de poder.

Stanley Hoffman (1987) y Kenneth Waltz (1979) también reconocieron que poseer capacidades significativas no siempre se traduce en poder. Waltz (1979) argumentó que los Estados poderosos no siempre pueden asegurar que sus preferencias prevalezcan sobre los demás. La literatura en Economía Política Internacional generalmente ha evitado cuestiones relacionadas con el poder y ha priorizado otras preguntas. Luego, Joseph Nye (1990) hizo la distinción entre los conceptos de poder duro y poder blando, proponiendo otra forma de discutir cómo el poder puede tener influencia en diferentes áreas.

Es importante mencionar que la aplicación de métodos y conceptos económicos a la política, conocida como economía política, a menudo excluye la naturaleza del poder. Los académicos influidos por la economía definen la racionalidad como una acción motivada por ganancia material o evitación de costos. Sin

embargo, la racionalidad tiene limitaciones, especialmente en su acción estática y en el potencial de cambiar motivaciones y prioridades. Además, los actores a menudo actúan sin tener plena conciencia de sus prioridades y propósitos actuales.

David Easton (1965), definió la política como la asignación autoritativa de valores dentro de un sistema. Desde esta perspectiva, la política puede entenderse como los procesos y estructuras a través de los cuales se determinan y distribuyen los diferentes valores en el sistema en su conjunto entre individuos y grupos sociales. En este sentido, la asignación de valores no solo es competencia de los Estados. Por ejemplo, los gerentes de las empresas también toman decisiones sobre la compensación de los empleados y la seguridad laboral. Otro ejemplo se encuentra en los líderes de opinión, como los científicos, quienes tienen el poder de persuadir a los ciudadanos o a los tomadores de decisiones para que tomen medidas en pro de una mayor equidad o para proteger los derechos de grupos sociales desfavorecidos.



Esta definición de política ofrece una solución potencial a problemas conceptuales significativos en la Economía Política Internacional. El primer problema es la separación entre la política doméstica e internacional, enfoque que evita la simplificación de tratar a los Estados como actores unitarios. El segundo problema conceptual es la relación entre el sistema político de los Estados y el sistema económico de los mercados. Este enfoque explora cómo los Estados influyen en la producción y distribución de riqueza en la economía global y cómo los mercados impactan las dinámicas de poder y el bienestar entre los Estados.

Ampliar la definición de política para incluir todas las fuentes de autoridad y poder ofrecer un marco más completo en la Economía Política Internacional, al considerar múltiples autoridades, múltiples mercados y no centrarse únicamente en los Estados y un mercado genérico único. Este marco extendido incluye una gama más amplia de actores y resultados, incluyendo clases, generaciones, géneros y

diversos grupos sociales. Este enfoque supera las limitaciones de centrarse únicamente en los Estados como unidad de análisis en las Relaciones Internacionales.

Además, esta visión también resuelve un problema conceptual en la Economía Política Internacional al definir las principales cuestiones políticas en la economía de mercado, reconociendo que las agendas desde la perspectiva de los Estados van más allá de las preocupaciones centradas en el Estado. Incluye temas como las normas comerciales internacionales, los tipos de cambio de divisas, los derechos de propiedad de los inversores extranjeros y los acuerdos de transporte y comunicación entre Estados. Volviendo a la definición de política, si lo "político" se relaciona solo con las preocupaciones típicas de la mayoría de los gobiernos, la agenda es limitada, pero si lo "político" incluye toda acción que requiere la cooperación de otros, la agenda es mucho más amplia.

Para demostrar las ventajas de un enfoque más amplio para estudiar la Economía Política Internacional, se pueden utilizar tres métodos. El primer enfoque, el sectorial, analizar mercados o sectores específicos revela el equilibrio entre la autoridad política y las fuerzas del mercado. Este enfoque muestra las consecuencias para diferentes grupos sociales, como el contraste entre el mercado controlado de diamantes y los mercados no regulados de bienes pirateados. El enfoque institucional examinar la intervención de diversas instituciones arroja luz sobre las dinámicas de autoridad creadoras. Sin embargo, describir las instituciones puede ser tedioso, evaluar su importancia relativa es complejo y centrarse en las organizaciones puede pasar por alto las dinámicas del mercado.



El enfoque funcionalista explora las funciones de la autoridad en una economía política e identifica a los actores que ejercen esas funciones, independientemente de su estado estatal o no estatal. Sugiere un declive en el poder del Estado y un aumento en la autoridad del mercado y de las empresas. La definición del mercado de IA que proponemos con base a los supuestos de este enfoque destaca que este mercado está compuesto por empresas multinacionales y otros actores no estatales que participan en la regulación, el desarrollo y la adopción de la IA a nivel global. En términos del mercado de IA y los actores internacionales destaca la importancia de considerar el poder y la distribución de valores en la gobernanza de la IA a nivel local e internacional. En este sentido se vuelve relevante analizar los actores involucrados en los territorios y su impacto en la gobernanza de la IA.

## LA EXISTENCIA Y LOS EFECTOS DE LA IA ¿INTANGIBLES?

La gobernanza de la Inteligencia Artificial (IA) tanto en la arena internacional como en el ámbito local, demanda no únicamente un cambio sustancial en la legislación -mismo que sea capaz de regular el impacto del uso y la implementación de la IA en la sociedad mundial- sino que supone también un cambio inminente en el desarrollo de las relaciones entre Estados, empresas, organizaciones y sociedad civil. Esta reconfiguración en las relaciones entre distintos actores trae consigo la necesidad de comprender la lógica que permite su funcionamiento, aspecto sumamente importante tanto para los tomadores de decisiones como para la sociedad en su conjunto.

Grandes empresas tecnológicas como Google (2023), Microsoft (2023) e IBM (2023) concuerdan en que la Inteligencia Artificial es la tecnología que permite a las máquinas comprender, analizar y desarrollar patrones de pensamiento similares a los que posee un ser humano, mismos que pueden llevarse a cabo gracias al Machine Learning (ML), o aprendizaje automático -un subcampo de la IA- y al Deep Learning o aprendizaje profundo -que es a su vez un subcampo dentro del Machine Learning-, todos los cuales tienen una misma base: Data Science o Ciencia de Datos y algoritmos; además de redes neuronales o Artificial Neural Networks (ANN) en caso del Deep Learning.

A nivel mundial, cada segundo se produce una cantidad exorbitante de datos -tanto estructurados como no estructurados-, así, la importancia del Data Science, radica en que "(...) proporciona el lenguaje y las técnicas necesarias para comprender y tratar los datos. Implica el diseño, recopilación, análisis e interpretación de datos numéricos, con el objetivo de extraer patrones y otra información útil." (Kroese, Botev, Taimre y Vaisman, 2022, p. xvii), de manera que una vez recopilados y almacenados, pueden ser analizados para identificar patrones; extraer y generar información y conocimiento, e incluso predecir eventos futuros; apoyando así al desarrollo de algoritmos específicos de entrenamiento, necesarios para el Machine Learning.

En palabras sencillas, el Machine Learning "(...) tiene como objetivo crear un algoritmo de aprendizaje para mejorar gradualmente en base a más experiencia (United Nations Economic Commission for Europe [UNECE], 2021, p.10), mismo que puede ser supervisado, no supervisado o por refuerzo, dependiendo del

problema a resolver. Mientras que el Deep Learning “(..) intenta desarrollar sistemas informáticos que aprenden usando redes neuronales como las del cerebro humano.” (Markiewicz y Zheng, 2020, p. 6), es decir, se trata de replicar la comunicación de las neuronas biológicas en un ambiente artificial, mediante la recepción y transmisión de señales.

En este sentido, una neurona se compone principalmente de: cuerpo celular, que procesa información; dendritas, mediante las cuales las neuronas reciben las entradas y un axón, que transmite la señal de salida; sin dejar de lado la importancia de la sinapsis, que es el espacio entre una neurona y otra (Guy, 2023). De este modo, “Los algoritmos de aprendizaje profundo se componen de una red interconectada de nodos llamados neuronas y los bordes que los unen. Las redes neuronales reciben entradas, realizan cálculos y luego usan esta salida para resolver problemas dados.” (UNECE], 2021, p.19), más específicamente, una vez que las dendritas reciben la información a través de la sinapsis, esas señales son procesadas en el

cuerpo de la neurona y una vez procesadas, la señal de salida viaja a través del axón para así llegar a otras neuronas a través de sinapsis (Mehlig, 2021), haciendo que el proceso de aprendizaje sea posible.

Dentro del ML se pueden identificar tres grandes tipos: el aprendizaje supervisado, no supervisado y por refuerzo (Google, 2023). En el aprendizaje supervisado, un input o entrada previamente etiquetado es dado y es utilizado para entrenar al algoritmo, de manera que paulatinamente y gracias al entrenamiento guiado, el algoritmo aprende a reconocer y asociar datos a las etiquetas proporcionadas, teniendo posteriormente la capacidad de llegar a un output o salida correcta una vez que se le otorgan datos sin etiquetar.

En el aprendizaje automático no supervisado, una serie de inputs son dados, sin embargo, esta vez ninguno de ellos es previamente etiquetado, de manera que se busca que el algoritmo pueda identificar patrones por sí mismo y pueda conseguir llegar a los outputs correctos. Mientras que, en el aprendizaje por refuerzo el algoritmo es entrenado con base en un sistema de premios y sanciones, mediante el cual aprende del entorno en el que se encuentra: se le recompensa si tiene un desarrollo correcto y se le penaliza si se comporta de manera incorrecta. De esta manera el algoritmo aprende y trata de maximizar sus recompensas y disminuir sus penalizaciones.

De acuerdo con OpenAI (2022), empresa que liberó una de las herramientas de software de conversación más populares hoy en día a nivel mundial, el entrenamiento de su chatbot estuvo dado por Reinforcement Learning from Human Feedback (RLHF) o aprendizaje por refuerzo a partir de la retroalimentación





humana, que forma parte del aprendizaje por refuerzo y por el supervised fine-tuning o ajuste fino supervisado, parte del aprendizaje autónomo supervisado.

Sin embargo, lo anterior no evitó que el desempeño del software de conversación en la versión lanzada a nivel global tuviera algunos puntos débiles importantes a considerar, pues de acuerdo con OpenAI (2022), la empresa responsable de su lanzamiento, se pudieron identificar diversas limitaciones tales como que las respuestas pueden ser incorrectas o carentes de sentido, que el software de conversación puede llegar a ser extremadamente detallado y a usar ciertas frases muchas veces, que tiende a inferir a lo que el usuario se refiere en vez de preguntar para reafirmar y uno de los más importantes: que en ocasiones puede responder con un comportamiento dañino o sesgado.

Un punto significativo para resaltar es que la empresa, hizo una invitación explícita a los usuarios para que proporcionaran sus comentarios acerca de resultados falsos o negativos -e incluso dañinos- dados por el chatbot, mismos que pueden incluso representar un riesgo (OpenAI, 2022). Dicho de otro modo, la em-

presa responsable del lanzamiento del chatbot no posee conocimiento total sobre el comportamiento del software.

En términos generales y debido a su naturaleza de interfaz, un chatbot o software de conversación es tan bueno como los datos que le son entregados (Markiewicz y Zheng, 2020, p. 24), de manera que la depuración de estos, junto con las 4 V's del Big Data -volumen, variedad, velocidad y veracidad- tienen un papel trascendental. En otras palabras, la obtención primera de los datos es indispensable. Sin embargo, cabe preguntarse ¿Fue esta información dada voluntariamente por millones de clientes a nivel mundial? ¿La información con la que se dio entrenamiento al algoritmo fue obtenida de manera lícita? ¿Inferida? ¿Robada? ¿Se respetó el derecho a la privacidad?

En su más reciente anuncio a finales de abril del 2023, OpenAI (2023) apuntó que se había introducido una nueva herramienta dentro del chatbot, misma que permitiría a los usuarios deshabilitar el historial de conversaciones, haciendo explícito que, en este caso, las conversaciones no se usarían para entrenar y mejorar los modelos. Ante este anuncio, una pregunta clave salta a la luz: ¿La información de las conversaciones previas al anuncio fue usada sin el consentimiento explícito de los usuarios? ¿Hubo violación a la privacidad?

Si bien es cierto que el uso y la implementación de la IA es hoy un tema controversial debido a la falta de gobernanza al respecto, también es cierto que esta gobernanza se vuelve eminentemente necesaria no únicamente desde las bases -es decir, la manera en la que se obtiene la información y la manera en que esta es tratada-, sino también al tener en consideración el aspecto productivo a nivel mundial.

La obtención y el tratamiento de la información toma un papel fundamental, pues de ello, pueden resultar riesgos y desafíos primordialmente relacionados con el sesgo, la información incierta, la privacidad e incluso la ciberseguridad. Respecto al segundo punto, la gobernanza se vuelve un tema de carácter urgente ante las disrupciones de la IA en el sistema productivo actual y futuro.

Si bien el uso e implementación de la Inteligencia Artificial en el sistema productivo supone económicamente unas ganancias exorbitantes, también es cierto que aspectos inherentes a ella como la automatización y la eficiencia de los procesos productivos, tienen la capacidad suficiente para desplazar a millones de trabajadores alrededor del mundo. El desafío entonces no únicamente es productivo, sino que se torna tecnológico, económico, social y político, con implicaciones en el sistema de salud, empresarial, bancario y educativo.

La necesidad de la gobernanza se incrementa al tener en consideración los planteamientos de grandes empresas tecnológicas respecto a la IA, quienes han expresado que la Inteligencia Artificial como se conoce al día de hoy no es la etapa final, sino que es la etapa más baja, es decir, la Artificial Narrow Intelligence (ANI) o Inteligencia Artificial Débil: la primera etapa de desarrollo y en la cual la sociedad actual se encuentra (Microsoft, 2023); donde su principal característica es que puede realizar una tarea limitada, generalmente mejor que un ser humano.

La siguiente etapa de la IA ya ha sido abordada por empresas como OpenAI (2023b), IBM (2023) y Microsoft (2023), que han comenzado a considerar a la Artificial General Intelligence (AGI) o Inteligencia Artificial General o Fuerte, que supone un



escenario en el que la inteligencia de las máquinas es capaz de igualar a la inteligencia humana o incluso, superarla, en cualquier tarea intelectual. Mientras que también han planteado ya la utilización del término Artificial Super Intelligence (ASI) o Superinteligencia Artificial (Open AI, 2023c; IBM, 2023 y Microsoft, 2023), una inteligencia capaz de sobrepasar a la inteligencia, capacidades y habilidades del cerebro humano.

En este sentido y en vista a las próximas etapas de la IA, la gobernanza cada vez se vislumbra más necesaria. Empresas como Google (2020) han dado a conocer sus principios respecto a la Inteligencia Artificial, a saber: 1. Ser socialmente beneficiosa; 2. Evitar crear o reforzar un sesgo injusto; 3. Estar construida y probada para ser segura; 4. Ser responsables con las personas; 5. Incorporar principios de diseño de privacidad; 6. Mantener altos estándares de excelencia científica y; 7. Estar disponible para usos que vayan de acuerdo con estos principios. Haciendo

un llamado a las empresas, las comunidades y los países a abordar tanto los desafíos como las oportunidades que el uso e implementación de la IA representa a nivel mundial.

Por su parte, Microsoft (2020), que también dio a conocer sus principios respecto a la IA: siendo estos: 1. Justicia para que los modelos traten a todas las personas equitativamente; 2. Confiabilidad y seguridad respecto al comportamiento del modelo; 3. Privacidad y seguridad relacionada con los datos, 4. Inclusividad de las personas; 5. Transparencia respecto al comportamiento del modelo y; 6. Responsabilidad en cuanto a estándares, funcionamiento y rendición de cuentas; aseguró que a pesar de que cada organización a nivel mundial pueda tener sus propios principios rectores, la importancia radica en que todos esos principios no deben de ser aislados, sino que deben formar parte de una estrategia de gobernanza mucho más amplia.

De este modo, también el organismo especializado de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2023) hizo recomendaciones éticas respecto al uso de la IA, dando a conocer así su primer estándar global al respecto, mismo que comprende cuatro valores fundamentales: 1. Respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Dignidad Humana; 2. Vivir en sociedades pacíficas, justas e interconectadas; 3. Garantizar la diversidad y la inclusión; y, 4. Medio ambiente y ecosistema floreciente.

Sin embargo, las preguntas parecen ser muchas más que las respuestas hasta el momento dadas. ¿Debe de implementarse también una legislación específica aplicable a la obtención y manipulación de datos con fines de entrenamiento para la IA? ¿El entrenamiento de los

algoritmos debe de ser regulado dependiendo del uso del mismo? ¿Debe darse más libertad al algoritmo para desarrollarse en determinadas industrias y restringirlo en otras? O, por el contrario, ¿Qué tan perjudicial o benéfico puede llegar a ser el hecho de tener una misma legislación y los mismos estándares para diferentes usos de la IA en distintos campos? ¿Debe la gobernanza de la IA ser fragmentada por Estados, empresas, organizaciones y sociedad civil o debe ser integral? ¿Qué desafíos puntuales implica el uso e implementación de la IA en el sector económico, social y político, en el sistema de salud, empresarial, bancario y educativo? ¿Será la nueva era digital junto con la IA el punto de partida para una redistribución de acceso e implementación justa a nivel mundial?

La Inteligencia Artificial trae consigo un sinnúmero de desafíos y oportunidades para la sociedad mundial; el Data Science junto con el Machine Learning, el Deep Learning y las redes neuronales suponen un campo de acción inimaginable. La gobernanza ya no es una elección, es un deber para caminar hacia el progreso global.

## LA IA ANTE LAS DISRUPCIONES EN EL SISTEMA PRODUCTIVO

La inteligencia artificial (IA) ha transformado el sistema productivo de una manera asombrosa. La presencia e influencia de la IA en los procesos de un amplio número de sectores de actividad productiva, ha generado disrupciones en la forma de producir bienes y servicios. La capacidad de la IA para automatizar tareas, analizar grandes volúmenes de datos y generar conocimientos, revolucionó la forma de llevar a cabo los procesos de producción. Sin embargo, esta integración de la IA y su potencial de avan-

ce continuo plantean, además de oportunidades económicas y sociales, desafíos laborales, de responsabilidades, éticos y de desigualdad, entre otros (Benhamou, 2022).

Estos motivos, sumados a posibles efectos todavía desconocidos, hacen necesario estudiar los beneficios y los retos asociados con la adopción de la IA en el sistema productivo. En este apartado se explora el papel central de la gobernanza local e internacional en el contexto de la IA y las disrupciones en el sistema productivo. El objetivo es analizar la importancia de establecer marcos regulatorios y políticas efectivas que promuevan un enfoque ético, responsable e inclusivo en la adopción de la IA en el ámbito productivo y laboral.

En el análisis del despliegue de la IA se tienen dos visiones. En la optimista o de las oportunidades aparecen conceptos como el de productividad, competitividad, creación de mercados, valor agregado, innovación, nuevos productos, nuevos servicios, nuevas profesiones, nuevos puestos de trabajo y entre otros. En el extremo opuesto, la sombría o pesimista, las amenazas se dirigen al empleo, las ocupaciones y las condiciones laborales. Si la IA genera empleo el requisito de habilidades y formación en esos puestos es de conocimiento del hardware y del software adecuado; es decir, se destaca la importancia del desarrollo de competencias para interactuar con o transitar al cambio tecnológico. Sobre esa base surge una tercera vía, se le conoce como los “cuellos de botella de la automatización” e identifica las capacidades difíciles de automatizar, por ejemplo, la inteligencia social, la inteligencia cognitiva o la emocional. (Nedelkoska y Quintini, 2018).

La adopción de la IA en los procesos productivos puede dar lugar a una marcada diferenciación en el mercado laboral, en el extremo llegaría a dividirlo en dos segmentos distintos: uno conformado por trabajadores altamente calificados y otro por aquellos con tareas de baja calificación y susceptibles de ser automatizadas. La implementación de sistemas de IA para llevar a cabo estas tareas tiene un impacto directo e inmediato en la estructura y la demanda de empleo. La pérdida masiva de empleos. Ejemplos de esta disrupción en los sistemas productivos locales los proporciona la industria automotriz, donde el problema será la suficiente generación de puestos de trabajo para compensar la pérdida que ocasiona la digitalización (Acemoglu, 2020). Un ejemplo es la localización de la mega planta de Tesla en México (Tesla, 2023).

Desde el enfoque de la gobernanza de la IA, la gestión de riesgos que surgen de la adopción de tecnologías disruptivas o las consecuencias de la forma de operar la IA por las empresas u organizaciones para generar valor, configuran las regulaciones para la adopción y el uso de la IA en las empresas y el impacto en el entorno laboral. Toca a la gobernanza local garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores y establecer mecanismos para propiciar la reestructuración laboral. Esto implica impulsar la formación y capacitación de los trabajadores para adaptarse a los cambios tecnológicos, fomentar la creación de empleo en sectores emergentes impulsados por la IA y promover políticas que protejan los derechos laborales, evitando la explotación y la precarización del trabajo (Langman, 2021).

Los desafíos asociados con la IA en el sistema productivo requieren un enfoque global y el establecimiento de acuerdos internacionales para regular su uso y proteger los derechos de las personas.



La relevancia de la gobernanza internacional de la IA radica en su capacidad para establecer un marco común de regulaciones y estándares éticos que guíen el desarrollo y la aplicación de la IA a nivel mundial. La Unión Europea (UE) ha estado trabajando activamente en la regulación de la IA y ha realizado avances significativos en este campo. En abril de 2021, la Comisión Europea presentó la propuesta de Reglamento sobre Inteligencia Artificial, en busca de establecer un marco legal sólido y ético para regular el uso de la IA en la UE.

El Reglamento propuesto tenía como objetivo proteger los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos europeos, garantizar la seguridad y confiabilidad de los sistemas de IA y promover la innovación y la competitividad. Contemplaba diferentes niveles de regulación según el riesgo de las aplicaciones de IA, estableciendo requisitos más estrictos para sistemas de alto riesgo, como la vigilancia masiva, los sistemas de clasificación social o aquellos utilizados en sectores críticos como la salud y el transporte. Además, la UE enfatizaba la importancia de una IA centrada en el ser humano, promoviendo principios éticos y de transparencia en el desarrollo y despliegue de la tecnología. Se buscaba garantizar la responsabilidad y rendición de cuentas de los actores involucrados en la cadena de valor de la IA, incluidos los proveedores, usuarios y desarrolladores.

El 14 de junio de 2023, el Parlamento Europeo aprobó un borrador de la Ley de IA, el ejercicio normativo planificado durante 18 meses sobre reglas muy estrictas para la IA en la UE ha subido a otro nivel. Los miembros del Parlamento Europeo aprobaron un texto que aún debe negociarse con los Estados miembros y la Comisión de la UE. Se le conoce como la Ley de IA y en ella se establece la prohibición de los sistemas de IA de alto

riesgo, como el reconocimiento facial biométrico en tiempo real en espacios públicos. Un tema central debatido ampliamente, disputado y reconocido como emblema de la democracia liberal occidental. El punto es sobre las condiciones de excepción para utilizar los datos biométricos.

La propuesta de la Ley de IA define una clasificación en función de los riesgos del uso previsto, son cuatro niveles, IA de bajo riesgo, de riesgo limitado, riesgosa y prohibida. La propuesta establece la completa prohibición para las represivas de la libertad de las personas. En estos sistemas se incluyen los de puntuación social que evalúan el comportamiento de las personas, los de reconocimiento automatizado de emociones, la vigilancia integral con datos biométricos en tiempo real en público. Seguramente, antes de su adopción final se realizarán ajustes, algunos expertos advierten contra la subestimación de los riesgos de la IA avanzada (Pan, 2023; Johnson, 2023).

En los países asiáticos, se emplean sistemas de videovigilancia que utilizan IA generativa para analizar imágenes en tiempo real y reconocer comportamientos con el fin de mantener la seguridad pública. Estos algoritmos tienen la capacidad de identificar rostros, detectar objetos peligrosos y detectar movimientos inusuales en las áreas bajo vigilancia. Un ejemplo destacado es la República Popular China, cuenta con la red de videovigilancia más grande y sofisticada del mundo, estimándose en aproximadamente 550 millones de cámaras (DW; 2023; NYT, 2023). Sus equipos tienen la capacidad de reconocer rostros, determinar la edad, etnia y género de las personas, ya sean sospechosas o no de actividades delictivas.

Empresas como Hikvision y Dahua, conocidas como "los gigantes chinos" en la producción de equipos de vigilancia, han obtenido reconocimiento a nivel

mundial por su alto desempeño y calidad de imagen. Los equipos fabricados por esas empresas han sido utilizados en diversos lugares, como aeropuertos, estaciones de tren y edificios gubernamentales en todo el mundo. Estas tecnologías han generado preocupación en otros países debido a consideraciones de seguridad y derechos humanos, lo que ha llevado a la prohibición y retirada de los equipos de ciertos lugares. Australia, Reino Unido y otros de la Mancomunidad de Naciones a la decisión de retirar estos equipos de sitios gubernamentales y otras áreas sensibles a partir de 2023. En los Estados Unidos, se ha prohibido la importación de cualquier producto de estas dos empresas debido a consideraciones de "riesgo para la seguridad nacional". La Ley bipartidista CHIPS and Science Act de 2022, promueve el liderazgo global de EE. UU. en las tecnologías del futuro y con las inversiones públicas en I+D sienta las bases para los avances futuros para generarán nuevos negocios, nuevos puestos de trabajo y más exportaciones.

## CONCLUSIONES

A nivel internacional, el uso e implementación de la IA representa no únicamente un sinfín de oportunidades, sino que constituye también un reto en todos los sectores y un desafío para la sociedad en su conjunto, las empresas, las organizaciones internacionales y por supuesto, los gobiernos. El impacto se vuelve inminente al analizar la inevitable disrupción de la Inteligencia Artificial en el sistema productivo.

En cuestiones económicas, aspectos como la automatización, la reducción de costos y tiempos de producción, el aumento de la productividad y la predicción del comportamiento de los mercados, suponen unas ganancias descomunales y una eficiencia sin precedentes. Los beneficios de la IA a nivel global se vuelven irrefutables al tener

en consideración su impacto en todas y cada una de las industrias y sectores, inevitablemente alcanzados. De este modo, comprender que la IA supone un camino hacia el progreso, hace que su implementación más allá de volverse una opción, deba de ser considerada como una obligación para la subsistencia y mejora no únicamente del ya mencionado sistema productivo, sino del sistema de salud, educativo, empresarial, bancario e incluso alimentario y medioambiental.

Se torna inconcebible que la sociedad se vuelva reacia a sus beneficios en todos los campos: toma de decisiones más acertadas en los procesos quirúrgicos, mejora en los tratamientos, detección más rápida y certera de enfermedades, desarrollo de medicamentos para enfermedades degenerativas; personalización de plan de estudios, desarrollo de mejores prácticas pedagógicas, mejor predicción de tendencias del mercado, detección de fraude, desarrollo de sistemas de seguridad avanzados, detección más rápida de plagas en las cosechas, desarrollo de alimentos híbridos, mejora del aprovechamiento de la energía eólica, hídrica o métodos de reducción al cambio climático.

Sin embargo, se comienzan a hacer explícitos los riesgos sociales en cuestiones económicas, particularmente enfocados en una dirección: desplazamiento de trabajadores y menor requerimiento de especialistas experimentados a nivel global, es decir, el desempleo masivo, traducido en una reducción significativa del bienestar. Trabajadores obligados a migrar a territorios donde sus destrezas, habilidades y oficios aún no hayan sido alcanzados por la IA. Una crisis migratoria se vuelve probable ante su implementación a nivel mundial.

Así, mientras por un lado se tiene un desempleo potencialmente peligroso en términos

sociales, por el otro se vislumbra otro problema gigantesco: la información. Los datos juegan un papel fundamental en los riesgos al tener en cuenta que la desinformación, tanto recibida como entregada por el algoritmo, tiene la posibilidad de ser catastrófica. Las implicaciones en todas y cada una de las industrias no son nulas, pues la certeza de las soluciones propuestas por la IA puede socavarse si el algoritmo es entrenado con información sesgada. ¿Qué tan confiables pueden ser sus soluciones o propuestas? ¿Cómo se puede evitar que la IA continúe perpetrando el crecimiento de la brecha respecto a las desigualdades?

A lo anterior, debe añadirse otro componente: el acceso global a la Inteligencia Artificial. Pues supone también un riesgo en cuestiones de utilización incorrecta y para fines malintencionados en todas las industrias. ¿Quién permitirá o restringirá el acceso? ¿Se estará entonces ante una nueva dinámica de poder centrada en la IA? El mismo progreso que es inminente, es el mismo progreso que representa la condena y el rezago. Las posibilidades y los beneficios son infinitos, los riesgos y desafíos son inminentes. La gobernanza global es necesaria, la ausencia de norma representa el caos mundial.

#### José Enrique Aguirre Torres

José Enrique Aguirre Torres tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales y una maestría en Relaciones Internacionales de Gobiernos y Actores Locales de la Universidad de Guadalajara. Actualmente, está cursando un doctorado en Ciencias Políticas en la misma universidad. Ha trabajado en áreas de internacionalización y cooperación para el desarrollo a nivel universitario y gubernamental. Ha realizado estancias académicas, de investigación y especialización en universidades de Alemania, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Argentina y Colombia.



#### Liliana Guadalupe Orozco Castillo

Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Actualmente se encuentra estudiando temas de programación, Inteligencia Artificial y Data Science. Interesada en la implementación tecnológica en las dinámicas económicas globales. En su tesis de licenciatura analizó la importancia de Huawei en cuestiones de Investigación y Desarrollo (I+D), Big Data (BD), Computación en la Nube (CC), Inteligencia Artificial (IA), Internet de las Cosas (IoT) y tecnología de quinta generación (5G) en la estrategia económica internacional de China del periodo de 2012 a 2018.



#### María del Carmen Vega Ramírez

Maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), A.C., y profesora investigadora de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales (DEI) del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Participa en las licenciaturas de Relaciones Internacionales y la de Estudios Políticos; y, en posgrado, en la Maestría en Relaciones Internacionales de Gobiernos y Actores Locales. Integrante del Cuerpo académico: Relaciones Internacionales y Nuevas Diplomacias adscrito al DEI. Miembro de la Red de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial.



## REFERENCIAS

- Acemoglu, D, et al. (2020) Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *J. Polit. Econ.*
- Benhamou, S., (2022) “La transformación del trabajo y el empleo en la era de la inteligencia artificial: análisis, ejemplos e interrogantes”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/85), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47985/1/S2200188>
- Carter, D. (2020). Regulation and ethics in artificial intelligence and machine learning technologies: Where are we now? Who is responsible? Can the information professional play a role? *Business Information Review*. 37 (2), 60-68. DOI: 10.1177/0266382120923962
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Gaál F., 29 de marzo de 2023, “Tecnología de videovigilancia china: aumenta demanda global”, DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/tecnologia%3%ADa-de-videovigilancia-china-aumenta-la-demanda-global/a-65172942>
- Google. (2020). AI Principles: 2020 Progress update. Google. <https://ai.google/static/documents/ai-principles-2020-progress-update.pdf>
- Google. (2023). What is Artificial Intelligence (AI)? Google Cloud. Recuperado el 15 de junio de 2023 de <https://cloud.google.com/learn/what-is-artificial-intelligence>
- Guy, O. (26 de mayo de 2023). An Easy Guide To Neuron Anatomy With Diagrams. SimplyPsychology. <https://www.simplypsychology.org/neuron.html>
- Hoffman, S. (1987). An American social science: International relations. *Daedalus*, 116(3), 41-60.
- IBM. (2023). What is artificial intelligence (AI)? IBM. Recuperado el 13 de junio del 2023 de <https://www.ibm.com/topics/artificial-intelligence>
- Jeuvenel, B. d. (1957). The Range of Political Theory. *World Politics*, 9(1), 23-57.
- Johnson, S., Acemoglu D. & Barmack, S. (2023). Will Democracies Stand Up to Big Brother? Project Syndicate. Jun, 2023. Disponible en: <http://project-syndicate.org>
- Krause, K. (2007). Power and security. *International Organization*, 61(3), 559-592.
- Kroese, D., Botev, Z., Taimre, T., Vaisman, R. (2022). *Data Science and Machine Learning Mathematical and Statistical Methods*. CRC Press. Tylor & Francis Group. <https://people.smp.uq.edu.au/DirkKroese/DSML/DSML.pdf>
- Langman, S.; Capicotto N, Maddahi Y, Zareinia K. (2021) Roboethics principles and policies in Europe and North America. *SN Appl Sci*. 2021;3(12):857. doi: 10.1007/s42452-021-04853-5. Epub 2021 Nov 7. PMID: 34790889; PMCID: PMC8572833. Roboethics principles and policies in Europe and North America.
- Markiewicz, T. y Zheng, J. (2020). Getting Started with Artificial Intelligence: A Practical Guide to Building Enterprise Applications (Reporte n°978-1-492-08341-2). O’Reilly e IBM. <https://www.ibm.com/downloads/cas/OJ6WX73V>
- Mehlig, B. (2021). Machine learning with neural networks. University of Gothenburg. <https://arxiv.org/pdf/1901.05639.pdf>
- Microsoft. (2020). Putting principles into practice: How we approach responsible AI at Microsoft. Microsoft AI. <https://www.microsoft.com/cms/api/am/binary/RE4pKH5>
- Microsoft. (2023). What is artificial intelligence? Microsoft Azure. Recuperado el 14 de junio del 2023 de <https://azure.microsoft.com/en-us/resources/cloud-computing-dictionary/what-is-artificial-intelligence/#how>
- Mozur P., Xiao M. y Liu J. 4 de julio de 2022, ‘Una jaula invisible’: así es como China vigila el futuro. NYT. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2022/07/04/espanol/china-vigilancia.html>
- Nedelkoska, L., G. Quintini (2018), “Automation, skills use and training”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 202, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://prof-test.in.ua/pub/docs/2e2f4eea-en.pdf>
- Nye Jr, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, 80, 153-171.
- OpenAI. (22 de mayo de 2023c). Governance of superintelligence. Open AI. <https://openai>.

com/blog/governance-of-superintelligence

OpenAI. (24 de febrero de 2023b). Planning for AGI and beyond. Open AI. <https://openai.com/blog/planning-for-agi-and-beyond>

OpenAI. (25 de abril de 2023). New ways to manage your data in ChatGPT. OpenAI. <https://openai.com/blog/new-ways-to-manage-your-data-in-chatgpt>

OpenAI. (30 de noviembre de 2022). Introducing ChatGPT. OpenAI. <https://openai.com/blog/chatgpt>

Pan, A. (2023) Do the Rewards Justify the Means? Measuring Trade-Offs Between Rewards and Ethical Behavior in the MACHIAVELLI Benchmark Center for AI Safety.

Strange, S. (1992). The concept of power: A discourse analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, 21(3), 495-507.

Tesla deaths. (2021) Disponible en: <https://www.tesladeaths.com/>

Tesla. (2023). Reporte de impacto 2022. Disponible en: [https://www.tesla.com/es\\_mx/impact/people](https://www.tesla.com/es_mx/impact/people)

UNESCO. (2023). Ethics of Artificial Intelligence. Recuperado el 16 de junio de 2023 de <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>

United Nations Economic Commission for Europe UNECE. (2021). Artificial Intelligence Demystified (IECE/TRADE/C/CEFACT/2021/19). <https://unece.org/sites/default/files/2021-07/AGAT-AI-Brochure.pdf>

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Waveland Press.

# UM ESTUDO ACERCA DA PARADIPLOMACIA AFRICANA: A SEÇÃO AFRICANA DA REDE DE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS

*por*  
**Gabriel Macedo, Victor Maffini**

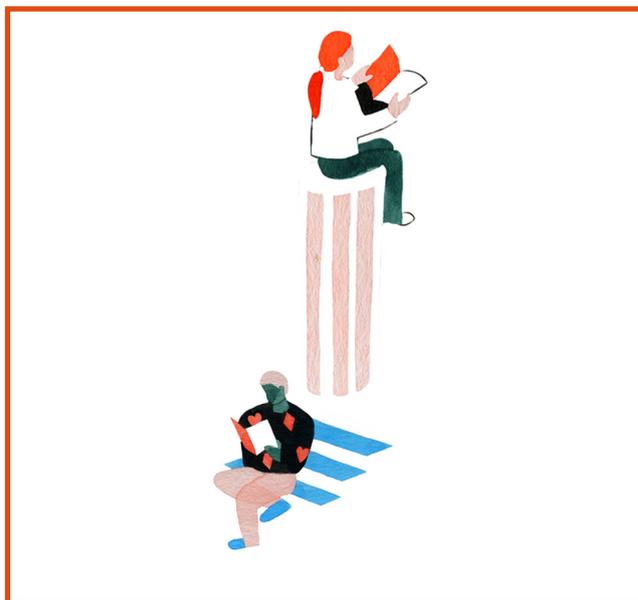


# UM ESTUDO ACERCA DA PARADIPLOMACIA AFRICANA: A SEÇÃO AFRICANA DA REDE DE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS

por **Gabriel Macedo, Victor Maffini**

## ABSTRACT

Founded back in 2004, UCLG, acronym for United Cities and Local Governments, is considered, today, as the largest international organization for local governments, such as cities, states, provinces, regions and other subnational administrative divisions. Divided into regional sections, UCLG has, since 2005, an African section, that represents more than 350 million citizens, split into two thousand cities that are part of it, besides 44 national local governments associations. Hoping to understand how paradiplomacy operates around different parts of the world, this article aims to investigate, using from its monthly



newsletters, what are the main international activities done by subnational actors on the African continent, identifying, when possible, the main areas of interest, goals and players involved. The activities that will be analyzed here are the ones developed by UCLG Africa and comprehended between 2017 and 2021, creating, in the end, a general overview of the institution's performance on paradiplomacy during the last few years.

Key words: paradiplomacy, Africa, UCLG, United Cities and Local Governments.

*Keywords: artificial intelligence, International Political Economy, international-local governance,*

## RESUMO

Criada em 2004, a CGLU, sigla de Cidades e Governos Locais Unidos, é tida, hoje, como a maior rede internacional de governos locais: como cidades, estados, províncias, regiões e outras divisões administrativas subnacionais. Dividida em setores regionais, a CGLU conta, desde 2005, com uma seção africana, que representa mais de 350 milhões de cidadãos, divididos pelas mais de duas mil cidades que a compõem, além de 44 associações nacionais de governos locais. Buscando entender como a paradiplomacia opera ao redor do mundo, o presente artigo busca, através dos relatórios mensais expedidos pela organização, investigar quais são as principais atividades internacionais desenvolvidas pelos atores subnacionais no continente africano, identificando, quando possível, as principais áreas de atuação, os objetivos e as seções institucionais envolvidas. São analisadas as atividades desempenhadas pela CGLU África entre os anos de 2017 e 2021, criando, ao final, um panorama geral do desempenho da instituição na paradiplomacia nos últimos anos.

Palavras-chave: paradiplomacia, África, CGLU, Cidades e Governos Locais Unidos.

# UM ESTUDO ACERCA DA PARADIPLOMACIA AFRICANA: A SEÇÃO AFRICANA DA REDE DE CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS

por **Gabriel Macedo, Victor Maffini**

## RESUMEN

Fundada en 2004, CGLU, acrónimo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, es considerada hoy como la mayor organización internacional de gobiernos locales, como ciudades, estados, provincias, regiones y otras divisiones administrativas subnacionales. Dividida en secciones regionales, CGLU cuenta desde 2005 con una sección africana, que representa a más de 350 millones de ciudadanos, repartidos en dos mil ciudades que forman parte de ella, además de 44 asociaciones nacionales de gobiernos locales. Con la esperanza de comprender cómo opera la paradiplomacia en diferentes partes del mundo, este artículo tiene como objetivo investigar, a partir de sus boletines mensuales, cuáles son las principales actividades internacionales realizadas por los actores subnacionales en el continente africano, identificando, cuando sea posible, las principales áreas de interés, objetivos y actores implicados. Las actividades que se analizarán aquí son las desarrolladas por CGLU África y comprendidas entre 2017 y 2021, creando, al final, un panorama general del desempeño de la institución en materia de paradiplomacia durante los últimos años.

Palabras clave: paradiplomacia, África, CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

## INTRODUÇÃO

Conceito ainda em discussão, a paradiplomacia é um fenômeno característico do pós-Guerra Fria<sup>1</sup> e se caracteriza pela atuação internacional de governos subnacionais, como cidades, regiões, estados, províncias, dentre outros (Ribeiro, 2009). Fruto da descentralização do poder e da crise do Estado-nação enquanto único ator das relações internacionais (Junqueira, 2019), a internacionalização de tais entes tem ganhado força nos andares da globalização e na busca por atender os interesses específicos de seus gestores e da população.

A paradiplomacia, no entanto, é um fenômeno de comportamento variado, uma vez que cada país apresenta uma legislação interna específica quanto às competências dos governos subnacionais em atuarem internacionalmente. Além disso, muitas vezes é difícil dimensionar as ações paradiplomáticas devido ao grande número de governos locais em cada Estado. Haja vista que investigar caso a caso é um trabalho extremamente extenso, os esforços geralmente fazem recortes de governos com certo número populacional ou com base na institucionalização da internacionalização (criação de secretarias, assessorias, etc). Entretanto, uma maneira efetiva de descobrir o que gestores locais buscam internacionalmente é através das ações desempenhadas em redes internacio-

1 Embora a história do movimento municipalista internacional possa ser traçada até tempos anteriores ao fim da Guerra Fria - a própria Ciudades e Gobiernos Locales Unidos (2013) considera a criação da Union Internationale des Villes, em 1913, como o início do fenômeno - entende-se aqui que a paradiplomacia ganha força após o que Junqueira (2019) chama de crise do Estado-nação, em que a multipolaridade e as novas dinâmicas de um mundo mais globalizado e interdependente acabaram comprometendo a representatividade do Estado e dando espaço a novas vozes e reivindicações.

nais de municípios e governos locais<sup>2</sup>. Apesar de não oferecerem panoramas nacionais, elas, geralmente, disponibilizam informações quanto às suas ações, objetivos e membros.

Um exemplo é a chamada CGLU, sigla de Cidades e Governos Locais Unidos (originalmente UCLG, United Cities and Local Governments), fundada em 2004<sup>3</sup>, tida como a maior rede de governos locais do mundo, que busca aproximá-los para fins de colaborações, diálogos e trocas de experiências que atendam aos interesses locais (Cidades e Governos Locais Unidos [CGLU], (CGLU, n.d. c). Dividida em sete seções regionais (África, América do Norte, América Latina, Ásia Pacífico, Eurásia, Europa, Oriente Médio e Ásia Ocidental), além do Conselho e do Bureau Executivo (CGLU, n.d.b), a instituição abriga representações locais que correspondem a milhões de pessoas e é uma grande arena para capacitação, troca de experiências e potencialização de projetos.

Por conta do amplo espectro de suas ações e do seu caráter global, a CGLU muitas vezes acaba sendo uma instituição “guarda-chuva”, com diversas outras entidades de governos locais de caráter regional inseridas na mesma. Dessa forma, a análise de suas ações permite não só identificar os atores locais atuantes no cenário internacional, como também um mapeamento da paradiplomacia de maneira mais ampla, para além dos já raros estudos de casos específicos. Assim, o presente artigo se preocupa em investigar as atividades desenvolvidas pela seção africana da CGLU, região tão diver-



sa e em constante desenvolvimento, mas ainda tão ignorada academicamente.

Buscou-se, aqui, entender quais são as atividades desenvolvidas pela CGLU África, o funcionamento da sua estrutura e seus principais atores, além de avaliar a constância das suas ações e a disponibilidade de informações acerca dessas. Uma vez que a paradiplomacia sofre, geralmente, com dinâmicas “stop and go”, em que a alternância de governos

2 As redes internacionais de governos locais são organizações que reúnem cidades, estados, regiões, dentre outros tipos de divisões administrativas de diferentes países. Elas surgem visando maior cooperação, em diferentes áreas, e têm um grande impacto nos processos de construção de políticas públicas e abordagem de problemas regionais através da troca de experiência e difusão de boas práticas (Rodrigues & Mattioli, 2017).

3 Originada a partir da fusão das duas maiores organizações de autoridades locais até então, a International Union of Local Authorities e a United Towns Organization, com apoio da Metropolis, organização que reúne governos de regiões metropolitanas (UCLG, 2013).

prejudica a continuidade das ações (Vigevani, 2006), é interessante entender o quanto o arcabouço institucional de uma rede garante a atividade de seus membros independente de tais fatores. Para isso, usou-se dos boletins informativos mensais construídos e disponibilizados pela própria instituição, no período compreendido entre 2017 e 2022, que oferecem resumos das principais ações desenvolvidas em cada mês, além de chamadas para cursos, campanhas, datas importantes e relatos das atividades de membros e/ou parceiros. Divididas por ano, elas foram categorizadas por área temática e objetivo final, a fim de obter um panorama geral das atividades desenvolvidas pela instituição.

## A CGLU ÁFRICA

Criada em 2005, na cidade de Tshwane, na África do Sul, a CGLU África surgiu, como mencionado, a partir da unificação de três outros movimentos de governos locais, o African Union of Local Authorities (AULA), o Union des Villes Africaines (UVA) e o União das Cidades e Capitais Lusófonas Africanas (UCCL ÁFRICA), visando “construir a unidade africana e impulsionar o desenvolvimento continental através de sua

base” (CGLU África, n.d.e). Como a seção da CGLU no continente africano, a organização representa mais de 350 milhões de cidadãos divididos por mais de duas mil cidades que a compõem, além de 44 associações nacionais de governos locais (CGLU África, n.d.e).

## ESTRUTURA E OBJETIVOS

Administrativamente, a CGLU África tem sua estrutura dividida nos seguintes órgãos. Cada um desempenha uma função específica e tem capacidades de decisão e representação diferentes.



# TABELA 1

Estrutura	Funcionamento e função
Assembleia Geral	<p>Composto por todos os membros da CGLU África. Maior órgão de decisão da instituição, atua em todas as matérias que envolvem o órgão.</p> <p>Elege os membros do Conselho Pan-Africano.</p> <p>Se reúne a cada três anos.</p>
Conselho Pan-Africano	<p>Composto por 45 membros (nove para cada região do continente), sendo <math>\frac{1}{3}</math> para associações de governos locais, <math>\frac{1}{3}</math> para capitais ou cidades grandes e <math>\frac{1}{3}</math> para governos subnacionais. É o fórum que monitora a implementação das políticas da CGLU África e faz a decisão final na admissão ou renúncia de membros. Elege os membros do Comitê Executivo e do Comitê de Gerenciamento Financeiro.</p> <p>Elege, dentre os membros do Comitê Executivo, os membros da presidência.</p> <p>Elege, dentro dos membros da presidência, o presidente.</p> <p>Se reúne uma vez ao ano.</p>
Comitê Executivo	<p>Composto por 15 membros (3 de cada região do continente) e pela presidente do REFELA.</p> <p>Principal órgão de decisão, desempenha todos os poderes que não estão reservados à Assembleia Geral ou ao Conselho Pan-Africano.</p> <p>Se reúne ao menos duas vezes no ano, podendo haver mais sessões.</p>
Presidência	<p>Composta por seis membros: cinco membros (um para cada região do continente) e a presidente do REFELA, eleitos a cada reunião da Assembleia Geral.</p> <p>É o órgão de autoridade e representação.</p>
Comitê de Gerenciamento Financeiro	<p>Composto por cinco membros eleitos (um para cada região do continente).</p> <p>Fiscaliza e gerencia o plano econômico da CGLU África</p>
Secretariado-Geral	<p>Composto pelo Secretário-Geral e pelas equipes da sede e dos escritórios regionais.</p> <p>Responsável pela administração, representação, elaboração de projetos e delegação de equipes responsáveis.</p>
REFELA (Rede de Mulheres Eleitas da África)	<p>Representa o continente no Comitê de Igualdade de Gênero da CGLU. Sua estrutura espelha a estrutura da CGLU África.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (2016).

O que se pode perceber, principalmente, é a preocupação com uma distribuição justa dos cargos, com grande enfoque na divisão regional do continente (norte, sul, leste, oeste e centro). Além disso, o funcionamento interno se dá por órgãos menores, com encontros mais frequentes, mas com menos poder de decisão do que os órgãos maiores, cujos encontros são mais raros. Isso demonstra, talvez, preocupação com a operacionalização das atividades, vide a dificuldade que seria para desenvolver atividades se essas dependessem constantemente da aprovação da Assembleia Geral, ou seja, de todos os membros da CGLU África.

Tanto a presidência, quanto os demais membros do Comitê Executivo são compostos, na maior parte, por prefeitos de capitais ou líderes de associações de governos locais em seus respectivos países. Não há, disponível no site da instituição, lista com todos os membros da rede. A variedade de cargos presentes também indica uma diferença entre as estruturas internas de cada país-membro, havendo algumas divisões administrativas de difícil tradução ou entendimento. Já em relação aos objetivos, de modo geral, a instituição atua em: (i) unir os governos locais africanos, aproximando-os do contexto de desenvolvimento político e econômico continental; (ii) estabelecer o governo local como uma instância governamental própria que atua em suporte aos governos nacionais; (iii) defender a igualdade e o cumprimento dos direitos humanos no âmbito democrático local; (iv) promover cooperação mútua de capital humano e intelectual entre governos e atores locais africanos; (v) capacitar os governos locais; (vi) promover parcerias com instituições e programas em prol do desenvolvimento sustentável (CGLU África, n.d.e).

## PROGRAMAS E PROJETOS PRÓPRIOS

Visando a apoiar o desenvolvimento dos governos subnacionais e seu serviço prestado ao ambiente local, a CGLU África estabeleceu diversos programas de mobilização estratégica e de capacitação técnica. Ao todo são vinte programas divididos em três pilares: a) Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento de Capacidades; b) Advocacy e Mobilização; e c) Aprendizagem Corporativa e Gestão de Conhecimento (CGLU

África, n.d.c). Destes vinte, apenas seis possuem um registro de atividades em site próprio ou em uma página dentro do site da associação.

No primeiro pilar, composto por oito programas, destacam-se os três mais ativos cuja ações estão devidamente registradas: o African Local Government Academy (ALGA); a Locally Elected Women of Africa (REFELA, na sigla em francês); e o African Capitals of Culture. Segundo informações da CGLU (CGLU África, n.d.c), a ALGA tem por objetivo capacitar tecnicamente as autoridades políticas locais africanas através do diálogo, treinamentos e intercâmbios. Já a REFELA é formada por lideranças políticas femininas eleitas no continente, sendo o principal programa responsável pela igualdade de gênero dentro da associação. Enquanto a African Capitals of Culture surgiu a partir da criação da Agenda 2030 da ONU (Organização das Nações Unidas), com foco na promoção do networking em prol do desenvolvimento sustentável e do reforço às diferentes identidades culturais que compõem o continente africano (CGLU África, n.d.c).

No segundo pilar, apenas dois dos oito programas possuem registro de ações: o Africities, que consiste no principal evento da CGLU África para troca de experiências, promoção do diálogo e coordenação política; e o Global Dialogues: New Urban Agenda Sustainable Development Goals, cujo objetivo é promover a urbanização africana sem abrir mão do desenvolvimento sustentável (CGLU África, n.d.c). Enquanto que no terceiro pilar, apenas o Local Economic Development Network of Africa (LEDNA) possui registro de ações dentre os quatro programas. O LEDNA trabalha prestando assistência no desenvolvimento econômico de governos locais através da troca de conhecimentos e promoção de treinamentos (CGLU África, n.d.c).

## REGISTRO DAS AÇÕES

Para entender mais do papel da CGLU África e da sua operacionalização, optou-se por, além de investigar-se o seu funcionamento e estrutura, também um panorama das principais atividades desempenhadas pela instituição. Busca-se, assim, observar o caráter atuante do órgão, a con-

tinuidade dos seus programas e o desempenho desta em atingir seus objetivos. Apesar do site da CGLU África oferecer uma aba de notícias, a investigação desta demandaria grande escopo de tempo, com pouca praticidade para construir um panorama geral. Além disso, a maioria dos links tidos para cada programa anteriormente mencionado não redireciona e/ou não reúne relatório de atividades, apenas a descrição do projeto.

Por isso, optou-se por usar os boletins informativos mensais (newsletters), publicados mensalmente desde agosto de 2016. Com uma estrutura relativamente constante ao longo dos anos, ele é apresentado com uma história principal destacada no topo (main story), seguida de notícias variadas, com links para leitura completa (news), notícias de parceiros (UCLG Africa Partners), notícias dos programas da CGLU África (UCLG Africa Programmes), calendário de eventos (events calendar), conteúdos e fontes novas (resources) e informações de contato. Para manter o caráter amplo e geral da análise, optou-se por investigar

apenas as notícias contidas nas seções de história principal e notícias. É importante mencionar que, apesar dos links para ler as notícias completas estarem disponíveis, nem todos direcionaram para a página correta. Foram feitas, nesses casos, buscas no site da CGLU África, usando o título da notícia, encontrando, por vezes, algumas. Isso acabou por afetar algumas análises, pois alguns títulos eram rasos demais para compreender o que estava sendo noticiado, qual objetivo ou programa envolvido e a ausência do corpo da notícia acaba por impossibilitar a análise, de tal forma que, em tais casos, houve descarte da matéria.

A análise foi feita entre os anos de 2017 e 2022 (cinco anos), por haver disponibilidade de todos os boletins informativos mensais de tais anos (de 2016 haviam apenas cinco). Divididos por mês, foram listadas as atividades realizadas e classificadas, por cor, em relação ao tema. Cada atividade recebeu apenas uma classificação temática. Os resultados foram, então, esquematizados em tabelas, uma para cada ano.

## TABELA 4

Classificação temática das atividades

CATEGORIAS	
Cultura	Atividades relacionadas à promoção cultural do continente ou dos Estados membros
Desenv. econômico	Atividades com fins de descentralização, financiamentos, orçamentos, empréstimos, etc
Desenv. social	Atividades sobre questões sociais, como migração, juventude, direitos humanos, etc
Desenv. urbano	Atividades sobre novas agendas urbanas, infraestrutura, desenvolvimento local, etc
Educação	Atividades relacionadas à promoção da educação básica e superior
Governança	Atividades com enfoque em políticas públicas e desenvolvimento local
Igualdade de gênero	Atividades relacionadas à promoção da emancipação feminina e da igualdade de gênero
Meio ambiente	Atividades relacionadas à promoção da conscientização acerca das mudanças climáticas
Outros	Atividades institucionais, como reuniões, encontros e decisões internas

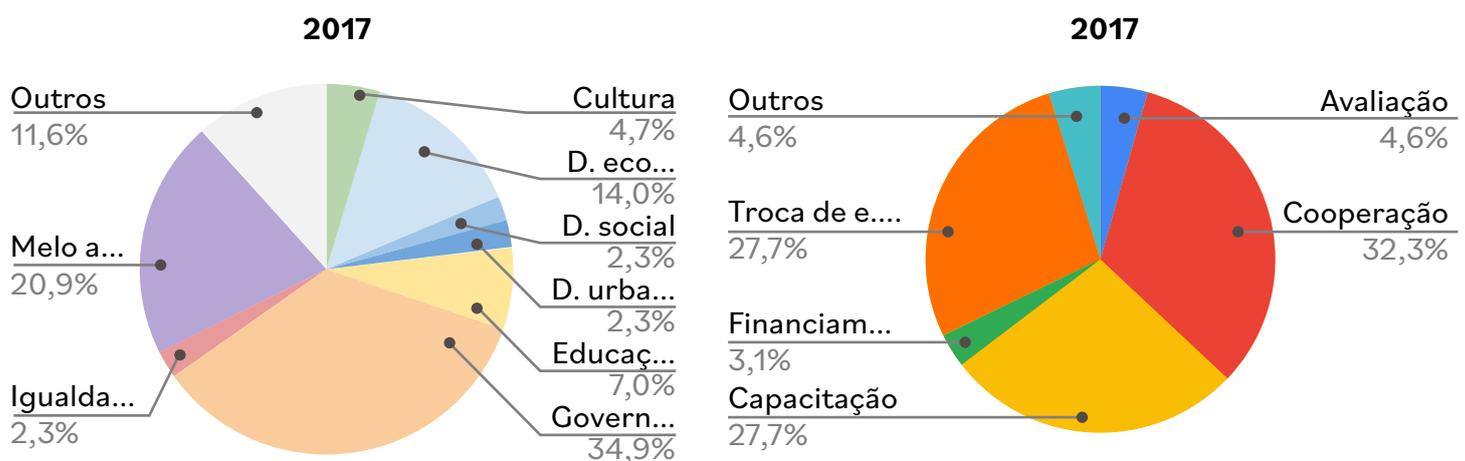
Fonte: Elaborado pelos autores

Entende-se aqui por “Outros” as atividades que não se encaixam nas demais categorias, principalmente reuniões de cunho institucional, sem enfoque temático. Além disso, classificou-se, quando possível, quais os programas da CGLU África envolvidos no projeto e o objetivo da ação: avaliação; cooperação; capacitação; financiamento; troca de experiências/benchmarking; e outros. Diferente do tema, aqui compreende-se que as atividades podem cumprir mais de um objetivo ao mesmo tempo, havendo mais de uma classificação quanto ao

propósito, assim como quanto aos programas envolvidos, que, por vezes, registram participação de mais de um numa mesma atividade. A seguir, é discutido o conteúdo investigado, com uma representação gráfica dos resultados obtidos, tanto em temáticas, quanto em objetivos. Não houve apoio visual para análise dos programas envolvidos nas ações devido ao fato de muitas não citarem envolvimento de qualquer projeto ou equipe específica, não cabendo aqui suposições dos autores quanto a isso.

## FIGURA 1

Esquemática das atividades da CGLU África em 2017 por tema e por objetivos, respectivamente



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

Em 2017, foram listadas 43 atividades. O mês de novembro não foi considerado na análise, pois não há newsletter correspondente ao período. Num geral, o que se pode observar é um destaque aos programas e projetos relacionados à governança (15 atividades, 34,9%), como fóruns, cursos e eventos sobre administração pública, fortalecimento institucional, liderança e desenvolvimento social. Há, ainda, um número significativo de ações relacionadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas (nove ati-

vidades, 20,9%). Em terceiro lugar, atividades de desenvolvimento econômico (seis atividades, 14%). As demais categorias registraram entre uma e três atividades, com exceção de “Outros”, que obteve cinco registros (11,6%).

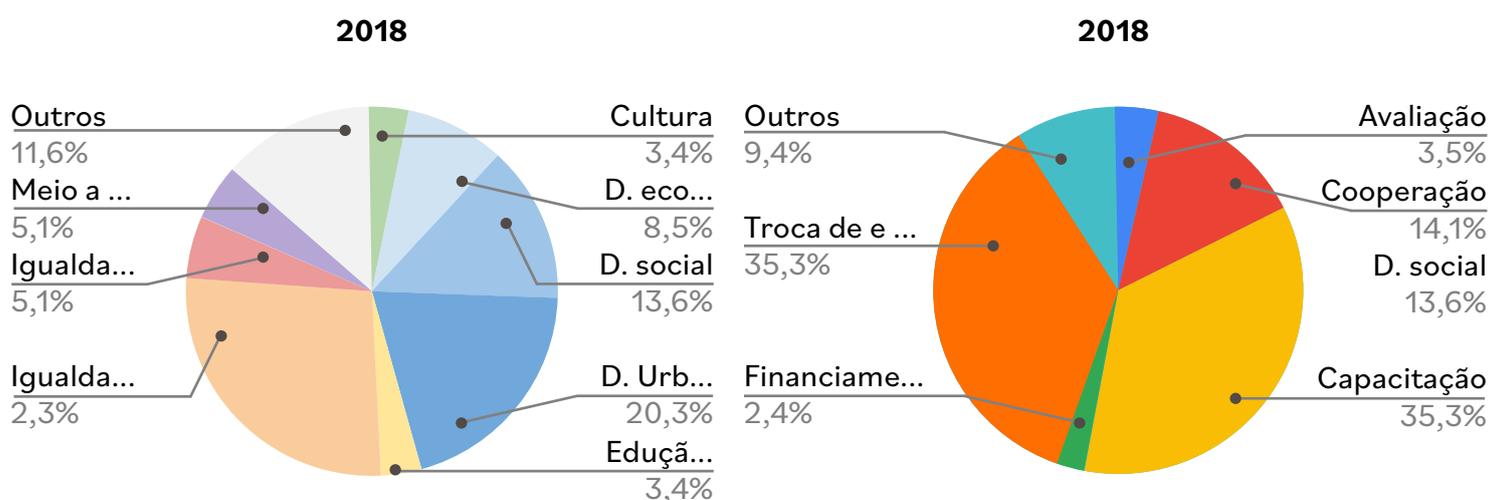
Quanto aos objetivos, os destaques se dão para cooperação (21 atividades, 32,3%) e para capacitação e troca de experiências/benchmarking, ambas com 18 atividades listadas (27,7%). Avaliação, financiamento e outros tiveram entre

dois e três registros. Já em relação ao envolvimento dos programas da CGLU África, a grande maioria das ações elencadas não menciona especificamente nenhum. Há, no entanto, uma predominância da ALGA, com nove participações. Logo em seguida, há a REFELA, com

três; o Africa TECHNET (rede de cooperação entre técnicos municipais) e o Climate Change Task Force (equipe especialista em mudanças climáticas) com uma cada.

## FIGURA 2

Esquemática das atividades da CGLU África em 2018 por tema e por objetivos, respectivamente



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

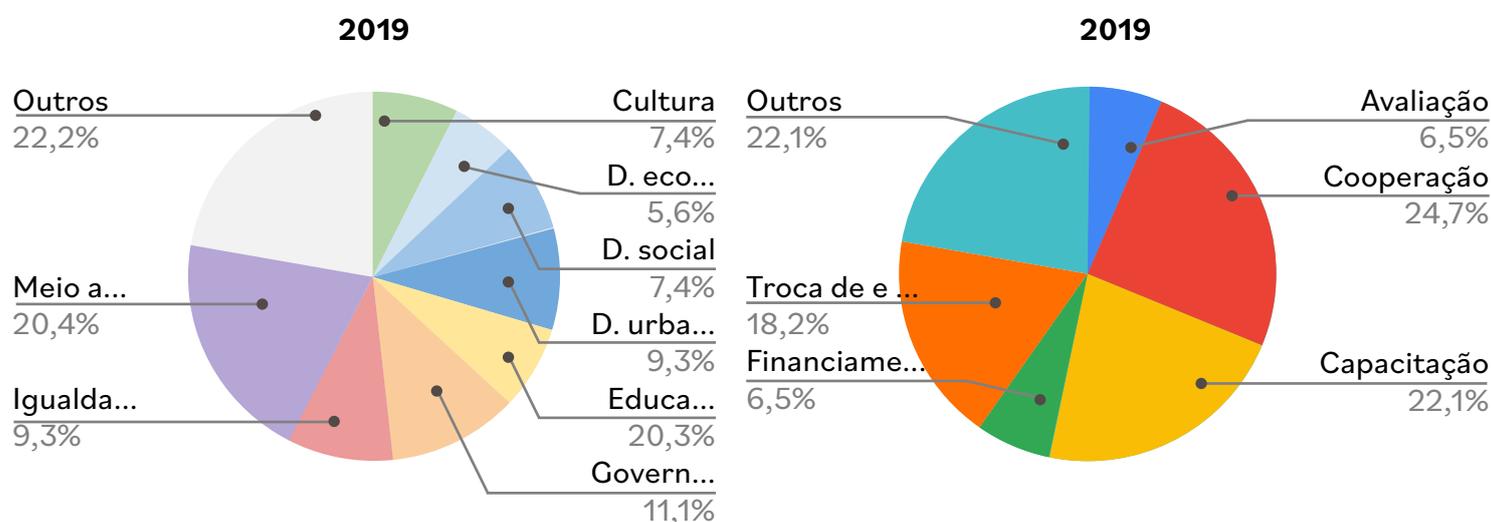
Em 2018, foram registradas 59 ações, com destaque novamente para a área de governança, com 16 registros (27,1%). Nota-se, no entanto, um crescimento significativo nas atividades de desenvolvimento urbano, passando de uma para 12 (20,3%). Outras áreas de foco no ano foram a de desenvolvimento social e a de atividades variadas (que aqui considera-se como “Outros”), ambas com oito (13,6%); e desenvolvimento econômico, com cinco (8,5%). As demais categorias registraram entre duas e três atividades.

Quanto aos objetivos, capacitação e troca de experiências/benchmarking se destacaram, com 30 registros cada (35,3%). Em seguida, cooperação, com 12 (14,1%), outros, com oito (9,4%), avaliação, com três (3,5%) e financiamento, com

dois (2,4%). O destaque da ALGA nos projetos participantes se manteve, com envolvimento do grupo em 15 atividades. Houveram, ainda, seis eventos relacionados ao Africities, cuja realização se deu em novembro. O Observatory on Human Resources (que reúne dados acerca dos recursos humanos e qualidade dos serviços públicos) e a REFELA estiveram presentes em três atividades cada; já o Know Your City (que promove a parceria entre governos locais e comunidades/favelas), Pan African Peer Review Facility (que promove cooperação, aprendizado e melhoria dos governos locais e suas associações, trocando experiências e promovendo peer reviews), Continental Dialogues (iniciativas de diálogo com a União Africana e com a União Europeia) e o Climate Change Task Force registraram uma marcação cada.

## FIGURA 3

Esquemática das atividades da CGLU África em 2019 por tema e por objetivos, respectivamente



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

O primeiro ponto acerca de 2019 foi o crescimento do foco em meio ambiente, com o tema representando 11 registros (20,4%), mais do que triplicando em relação ao ano anterior. Isso se deve em grande parte à assinatura da Declaração de Marraquexe por autoridades dos governos locais e subnacionais da África sobre a urgência de uma ação climática territorial em dezembro de 2018, um ano após a criação do programa da Climate Change Task Force da CGLU África. Assim, 2019 marcou o ano de maior quantidade de conferências e fóruns sobre meio ambiente dentro do âmbito da CGLU África, bem como o destaque de parcerias firmadas com o International Council for Local Environmental Initiatives África (ICLEI) e o African Development Bank (AfDB) visando ao desenvolvimento sustentável das cidades africanas. Em contrapartida, desenvolvimento econômico, social e urbano tiveram uma queda de cinco, oito e doze registros em 2018 para três (5,6%), quatro (7,4%) e cinco (9,3%) em 2019, respectivamente. Assim também foi o

caso de governança, que teve apenas seis atividades registradas, cerca de apenas 11,1%, marcando o ano em que o tema recebeu menos atenção da associação.

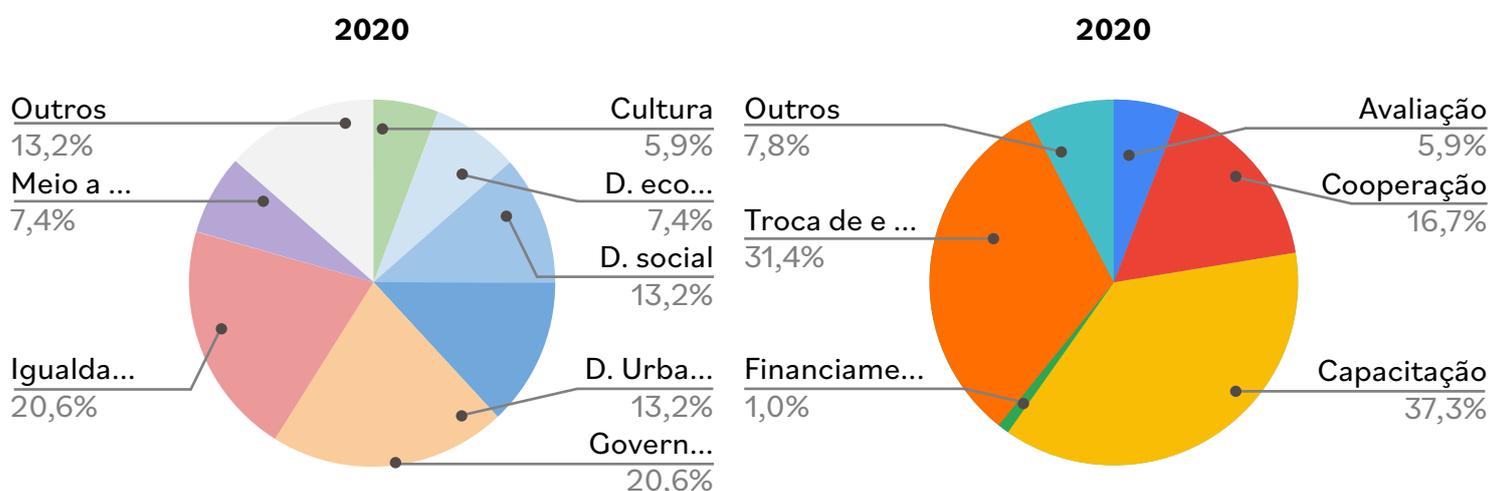
Em relação aos principais objetivos das ações em 2019, constata-se também uma mudança do foco, que deixa de priorizar a troca de experiências e capacitação, que tiveram 14 (18,2%) e 17 (22,1%) registros, respectivamente, para fortalecer a cooperação, principalmente, com 19 registros (24,7%). A priorização da cooperação, acompanhada de um crescimento de ações com a finalidade de angariar financiamentos (cinco registros, 6,5%), pode ser explicada também pelo esforço da CGLU África na questão do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Dentro desse esforço, a ALGA se manteve como o principal programa da associação atuando em 16 atividades ao longo do ano. Enquanto a REFELA aumentou sua participação para sete atividades, com a Africities aparecendo em três registros relacionados à organização da próxima edição

do evento. Importante se ater à participação direta da Climate Change Task Force em apenas duas atividades ao longo do ano, mesmo sendo o programa criado especificamente para atuação junto a temas de preservação ambiental e combate às mudanças climáticas em um ano em que o tema foi prioridade para a CGLU África. Muitas atividades relacionadas ao tema não possuíam

indicativo da participação específica de qualquer programa, se tratando, nesses casos, de ações da associação como um todo, principalmente por meio da participação em eventos e fóruns internacionais. O African Knowledge Hub (não há descrição exata do que se trata tal programa) teve uma atividade registrada no ano.

## FIGURA 4

Esquemática das atividades da CGLU África em 2020 por tema e por objetivos, respectivamente



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

Já em 2020, percebe-se uma alteração no foco das atividades da CGLU África, com o cancelamento de eventos presenciais e grande enfoque no combate à pandemia do coronavírus. Apesar de governança se manter em primeiro lugar, com 14 registros (20,6%), houve o crescimento de ações relacionadas à igualdade de gênero, também com 14 registros (20,6%), com destaque para as chamadas para adesão à campanha African Cities in Favour of Economic Empowerment of Women. Para além disso, desenvolvimento urbano manteve um bom índice de atividades, com nove (13,2%), e desenvolvimento social voltou a ter oito registros (11,8%) e desenvolvimento econômico voltou

para cinco registros (7,4%). Cultura manteve a marca de quatro atividades do ano anterior (5,9%) e meio ambiente registrou queda, com apenas cinco registros (7,4%), em 2020. Pela primeira vez, não houve iniciativas vinculadas à educação. Ao todo, foram 68 atividades da CGLU África no ano.

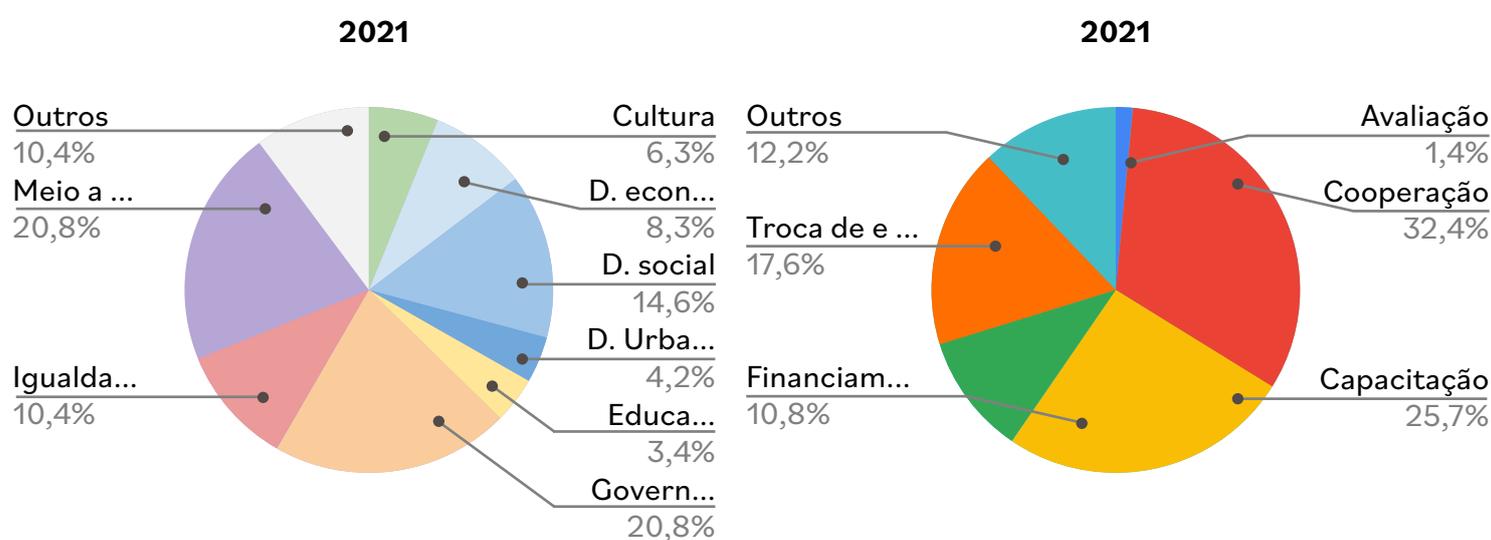
Quanto aos objetivos, 2020 mantém o foco em capacitação (38 atividades, 37,3%) e em troca de experiências/benchmarking (32 atividades, 31,4%). Cooperação e avaliação tiveram, respectivamente 17 (16,7%) e seis (5,9%) registros. Apenas uma atividade teve fins de financiamento no ano, a menor taxa dos cinco

anos analisados. Já os projetos envolvidos, por conta do enfoque na matéria de igualdade de gênero, destaca-se a participação da REFELA em 15 atividades, seguido da ALGA, em 14, e do African Capitals of Culture (que promove a cultura como mecanismo de networking e

empoderamento), em três. Knowledge Hub, Climate Change Task Force e Observatory on Human Resources registraram participação em um evento cada.

## FIGURA 5

Em relação a 2021, o meio ambiente volta a ser uma das prioridades da CGLU África, assim como a



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

Em relação a 2021, o meio ambiente volta a ser uma das prioridades da CGLU África, assim como a governança, ambos com dez atividades registradas (20,8% cada). A problemática da mudança climática e da preservação ambiental reuniu também esforços de outros programas da associação, como a REFELA e a ALGA, bem como o trabalho conjunto com a Climate Change Competence Centre Morocco (4C) e a participação da CGLU África na COP 26. Ademais, é percebido o retorno de ações em educação, com duas atividades realizadas (4,2%), mesma quantidade do desenvolvimento urbano, que teve uma queda considerável em relação a 2020. Em contrapartida, o desenvolvimento social manteve-se com sete atividades realizadas no ano (14,6%), enquanto desenvolvimento

econômico teve quatro registros (8,3%) e cultura três (6,3%). A principal queda foi referente a igualdade de gênero como tema, caindo de 14 atividades em 2020 para apenas cinco em 2021, representando cerca de 10,4% das ações no ano.

Já sobre os objetivos por trás das atividades realizadas em 2021, apresenta-se novo aumento da cooperação com 24 registros, correspondendo a 32,4% do total. O mesmo é válido para financiamento, que cresceu de apenas um registro durante o primeiro ano de pandemia, para oito em 2021 (10,8%). Capacitação, troca de experiências e avaliação tiveram uma queda de registros totais em comparação ao ano anterior, representando, respectivamente, 19 (25,7%), 13 (17,6%) e um (1,4%) dos registros

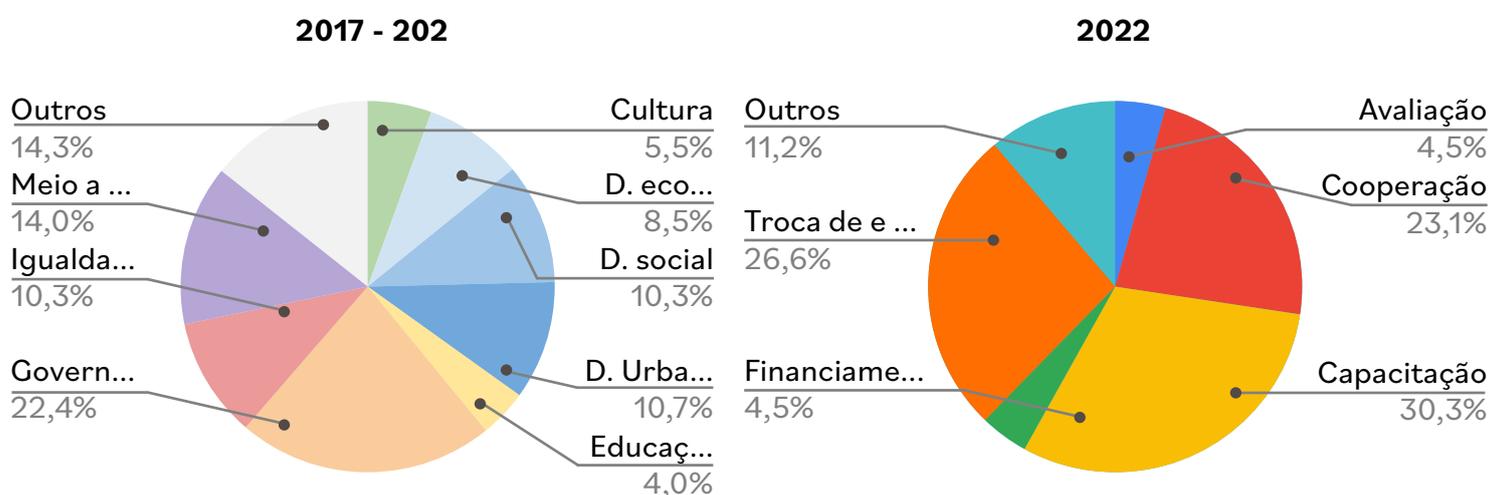
no ano. Dentre os programas atuantes no ano, a ALGA retorna como o principal instrumento da CGLU África com 11 atividades, seguida pela REFELA, presente em apenas sete. A African Capitals of Culture volta a aparecer atuando em duas ocasiões, com a Africities participando em um evento de jovens eleitos locais em parceria com órgãos europeus.

## CONCLUSÕES

O gráfico da Figura 11 (abaixo) mostra a proporção final das atividades e objetivos conforme a categorização definida anteriormente. Ao todo, foram contabilizadas 272 atividades divididas entre as nove categorias e seis objetivos.

### FIGURA 6

Total das atividades da CGLU África entre 2017 e 2021, classificadas por tema e por objetivos, respectivamente



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

Destas atividades, destacam-se as ações em governança com 61 ações realizadas nos cinco anos de análise, correspondente a 22,4% do total. Verifica-se também o meio ambiente como pauta central da associação, com 38 atividades realizadas (14%), bem como desenvolvimento social (28 atividades, 10,3%) e urbano (29 atividades, 10,7%) e igualdade de gênero (28 atividades, 10,3%) como áreas de atuação prioritárias. Essa última, inclusive, pode ser vista como uma área de interesse crescente dentro da seção africana da associação, cujas atividades aumentaram progressivamente de 2017 a 2020, chegando a representar cerca de um quinto das atividades totais naquele ano.

Dentre os objetivos almejados pelas atividades, destacam-se os de capacitação (122 atividades, 30,3%), troca de experiências e benchmarking (107 atividades, 26,6%) e cooperação (93 atividades, 23,1%). Importante ressaltar que segundo o critério utilizado neste trabalho, cada atividade é classificada por apenas uma das nove categorias possíveis, porém podendo abarcar qualquer número de objetivos. Dessa forma, totalizaram 399 objetivos estabelecidos nas 272 atividades, com uma média de 1,45 objetivos almejados por ação realizada. Já os programas envolvidos registram um claro destaque da ALGA (African Local Government

Academy) e da REFELA (Locally Elected Women of Africa), podendo ainda evidenciar o envolvimento do Climate Change Task Force nas iniciativas de meio ambiente, as ações do African Capitals of Culture e programas sazonais, referente a eventos, como o Africities.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

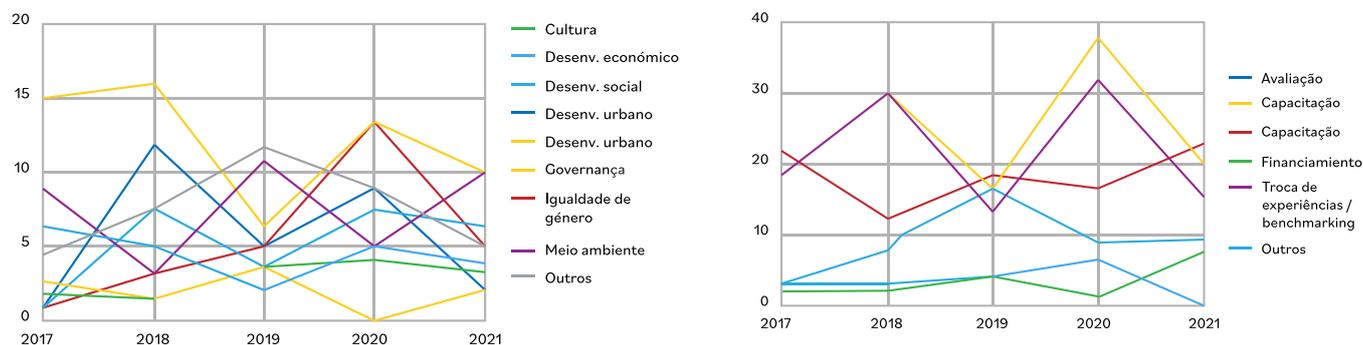
A análise, como mencionado anteriormente, foi feita a partir das informações disponibilizadas nos newsletters mensais da própria CGLU África, em seu site. Apesar da instituição parecer ter uma preocupação com a transparência e divulgação de suas ações, muitas informações acabam se perdendo, diante de páginas com domínios expirados e matérias com ausência de informações mais específicas acerca dos atores envolvidos. Como mencionado, muitos newsletters, principalmente os mais antigos, possuíam links expirados, exigindo uma busca pelo título de matéria, método nem sempre bem-sucedido. Outro ponto de destaque é a falta de um newsletter para o mês de novembro de 2017, o que prejudicou a análise de tal ano. Tais questões, no entanto, se repetem em forma de erros de formatação, textos repetidos e falta de clareza acerca de alguns projetos, o que impediu uma navegação mais precisa, dificultando o levantamento de dados. Em resumo, ainda que as informações sejam atualizadas e notícias das atividades recentes sejam apresentadas, fazer uma investigação em retrospecto das ações da CGLU África provou-se um desafio.

Ao fazer um paralelo com a missão e valores da CGLU África, a priorização de tempo e esforço em prol do fortalecimento da governança na região - buscando capacitar os gestores locais, por meio da cooperação bi e multilateral e

estabelecendo redes de troca de experiências - vai ao encontro do objetivo da associação de unir os governos locais e apoiar o ambiente democrático no continente, ao estabelecer a esfera de governo local como mais uma sustentação de apoio às demais esferas de governo. Esse enfoque em atividades de governança não destoia do padrão internacional de atuação, uma vez que, segundo Acuto e Leffel (2020), quase metade das redes internacionais de governos locais priorizam atividades do referido setor. Tais autores nos lembram que a interação dos governos locais através das redes internacionais e das próprias relações entre redes criam um ambiente global de governança, protagonizado pelos governos locais (Acuto & Leffel, 2020). O foco no desenvolvimento social e urbano concomitante ao esforço pela preservação ambiental se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, acordada no âmbito da ONU, que ilustra o diálogo da associação para com outras instituições e programas com objetivos em comum, como o African Development Bank, por exemplo.



## FIGURA 7



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CGLU África (n.d.b).

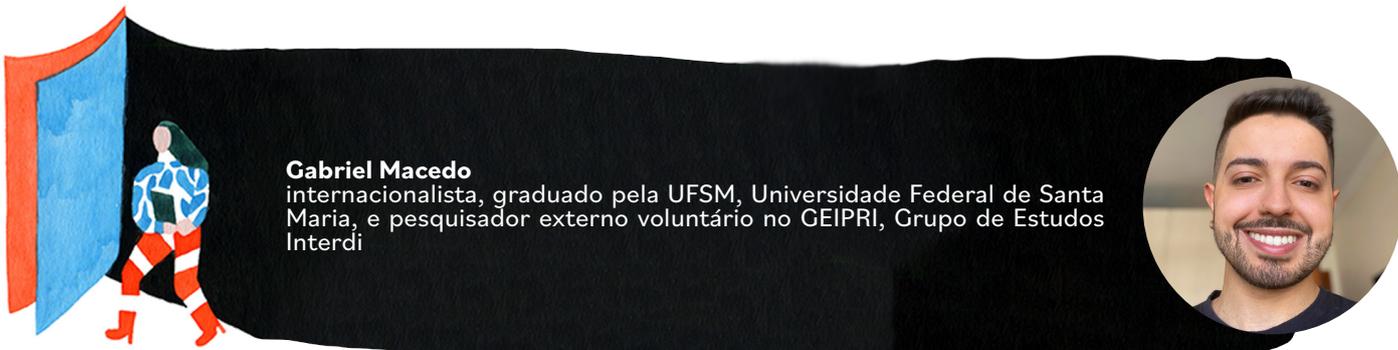
Algo que vale a atenção é a alternância de enfoque dado às temáticas em cada ano. Embora atividades relacionadas à governança tenham mantido um destaque constante, é interessante observar as flutuações das demais categorias, como desenvolvimento urbano em 2018, meio ambiente em 2019 e 2021 e igualdade de gênero em 2020. Não se observou, durante o trabalho, nenhum direcionamento claro ou mudanças institucionais que pudessem justificar tais mudanças, sendo os objetivos da CGLU África e seus princípios de ação os mesmos durante os cinco anos analisados. Além disso, as atividades de cunho institucional registradas, como reuniões dos membros, mudanças de lideranças ou realização dos encontros da Assembleia Geral, não produziram documentos que provem qualquer mudança de enfoque específica, não cabendo aqui supor relações causais sem meios de comprovação. Por mais que tais temas estejam alinhados às tendências globais de governo e aos direcionamentos da ONU, sabemos que é essencial que suas atividades não se deem de maneira inconstante, para que, assim, os resultados sejam obtidos com maior facilidade e durabilidade. Uma vez

que as atividades parecem obedecer critérios imprecisos de priorização, prever a continuidade ou a consolidação de seus projetos parece tão impreciso quanto. O que observamos é um claro esforço em direção ao desenvolvimento local por meio da cooperação internacional entre governos locais. O quanto tal empenho se traduz numa oportunidade aos seus membros, com projetos de longo prazo e uma comunicação clara com os cidadãos ali representados é, ainda, pouco claro.

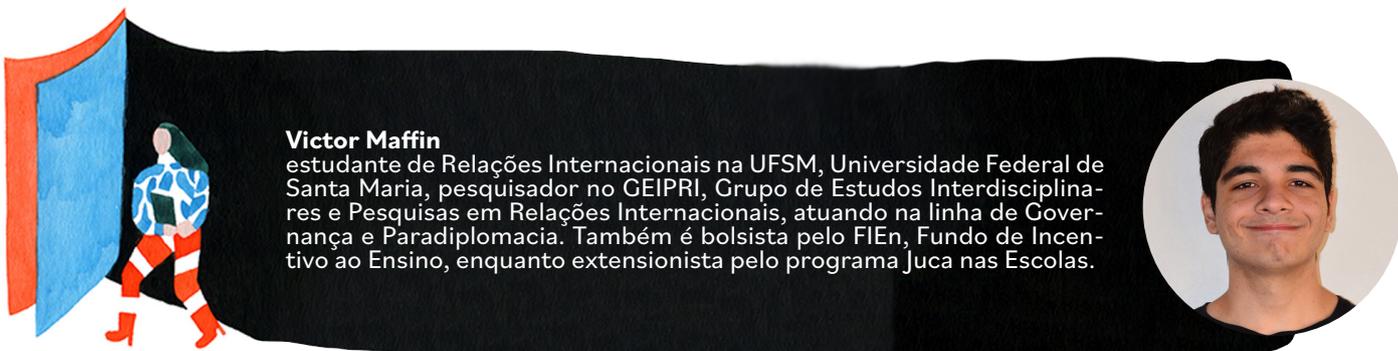
Em suma, devido não só ao espaço de tempo, mas também da falta de acesso a algumas informações no site da associação, o presente trabalho propõe uma análise inicial da capacidade e do potencial da CGLU África em promover o desenvolvimento do continente, por meio da ação local. Cumpre-se com os objetivos iniciais de entender sua estrutura interna e de vislumbrar, parcialmente, um panorama da ação paradiplomática no continente. No entanto, as mencionadas imprecisões e/ou ausência de informações não nos garante a visão completa pretendida. Importante ressaltar, entretanto, o claro esforço das gestões recentes em

reverter essa situação, por meio da disponibilização de atualizações mensais de suas ações, visando estabelecer um maior entrosamento entre seus membros, uma maior solidez institucional e, também, uma fonte acadêmica para

futuros pesquisadores que queiram estudar o desenvolvimento no continente africano através da lente da paradiplomacia, em especial a partir da atuação da seção africana da CGLU.



**Gabriel Macedo**  
internacionalista, graduado pela UFSM, Universidade Federal de Santa Maria, e pesquisador externo voluntário no GEIPRI, Grupo de Estudos Interdi



**Victor Maffin**  
estudante de Relações Internacionais na UFSM, Universidade Federal de Santa Maria, pesquisador no GEIPRI, Grupo de Estudos Interdisciplinares e Pesquisas em Relações Internacionais, atuando na linha de Governança e Paradiplomacia. Também é bolsista pelo FIE, Fundo de Incentivo ao Ensino, enquanto extensionista pelo programa Juca nas Escolas.

## REFERÊNCIAS

Acuto, M., & Leffel, B. (2020). Understanding the global ecosystem of city networks. *Urban Studies Journal Limited*, 58(9), 1758-1774.

CGLU. (2013). Centenary of the international municipal movement. Disponível em: <https://uclg.org/new/centenary-of-the-international-municipal-movement/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

CGLU. (n.d.a). UCLG Sections. Disponível em: <https://www.old.uclg.org/en/organisation/structure/uclg-sections>. Acesso em: 03 ago. 2022.

CGLU. (n.d.b). What is UCLG. Disponível em: <https://www.old.uclg.org/en/organisation/about>. Acesso em: 03 ago. 2022.

CGLU ÁFRICA. (2016). Constitution UCLG Africa. Rabat: General Secretariat. Disponível em: [https://issuu.com/uclgafrica-cgluafrique/docs/constitution\\_uclg-africa\\_en\\_final\\_1?utm\\_medium=referral&utm\\_source=www.uclga.org](https://issuu.com/uclgafrica-cgluafrique/docs/constitution_uclg-africa_en_final_1?utm_medium=referral&utm_source=www.uclga.org). Acesso em: 20 jul. 2022.

CGLU ÁFRICA. (n.d.a). Executive Comittee. Disponível: <https://www.uclga.org/executive-committee/>. Acesso em 20 jul. 2022.

CGLU ÁFRICA. (n.d.b). Newsletters - UCLGA. Disponível em: <https://www.uclga.org/media-news-room/newsletters/>. Acesso em 20 jul. 2022.

CGLU ÁFRICA. (n.d.c). Our Pillars - UCLGA. Disponível em: <https://www.uclga.org/our-pillars/#our-programs>. Acesso em 20 jul. 2022.

CGLU ÁFRICA. (n.d.d). Presidency - UCLGA. Disponível em: <https://www.uclga.org/presidency/>. Acesso em: 21 jul. 2022.

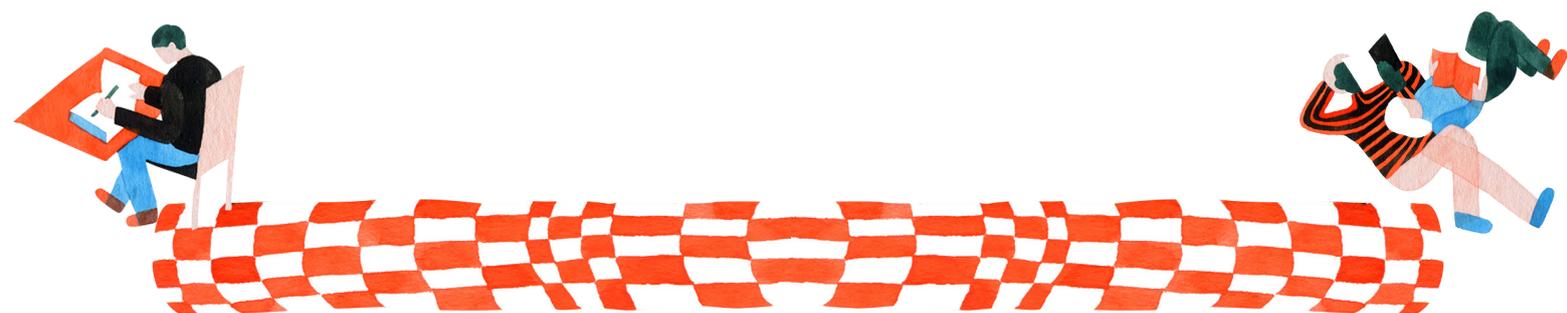
CGLU ÁFRICA. (n.d.e). Who We Are - UCLGA. Disponível em: <https://www.uclga.org/who-we-are/>. Acesso em 22 jul. 2022.

Junqueira, C. G. B. (2019). Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? : A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018) / [Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. <http://hdl.handle.net/11449/180966>

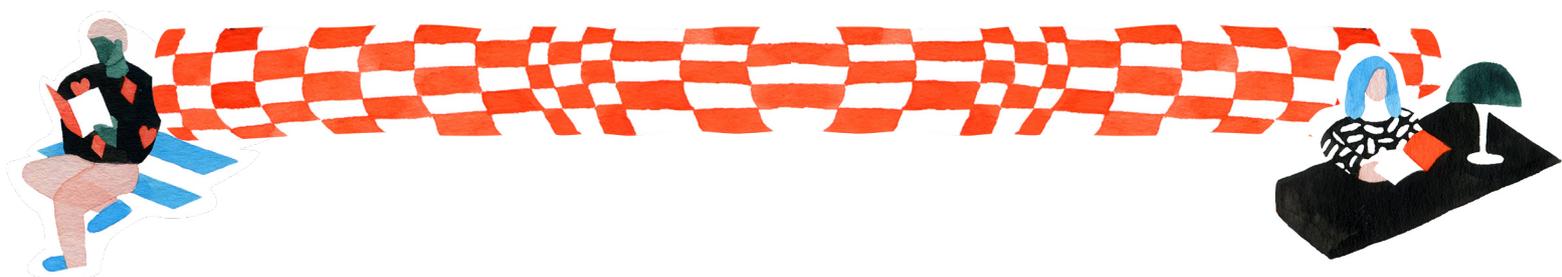
Ribeiro, M. C. M. (2009). Globalização e novos atores: A paradiplomacia das cidades brasileiras. EDUFBA.

Rodrigues, G. M. A., & Mattioli, T. (2017). Paradiplomacy, security policies and city networks: The case of the mercocities citizen security thematic unit. *Contexto Internacional*, 39(3), 569-587. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390300006>.

Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(62). <https://doi.org/10.1590/s0102-69092006000300010>.



*Esta edición de la Revista TIP está especialmente dedicada a la voluntaria Número 1 de Paradiplomacia.org. A la co-equipera más apasionada y a la fan más fiel. A quien sostuvo, sostiene y sostendrá siempre cada paso de esta ONG. A Beba.*





Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 12, Número 2.  
Buenos Aires, Argentina, Octubre 2023. ISSN: 1853-9939. 1. Relaciones  
Internacionales 2. Gobiernos Subnacionales 3. Paradiplomacia 4.  
Cooperación Descentralizada.