



# **DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN Y PARADIPLOMACIA PARA POSICIONAMIENTO DE LOS GAD PROVINCIALES DEL ECUADOR EN PLATAFORMAS INTERNACIONALES**

**CONSULTOR:  
SANTIAGO CABRERA NARVÁEZ**

**MAYO 2023**



## CONTENIDO

|                         |    |
|-------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN.....       | 04 |
| GLOSARIO DE SIGLAS..... | 06 |

### I. MARCO NORMATIVO

|  |    |
|--|----|
| 1.1 Marco Internacional.....                             | 08 |
| 1.2 Marco Constitucional y Legal.....                    | 09 |
| 1.3 Resolución del Consejo Nacional de Competencias..... | 11 |

### II. MARCO CONCEPTUAL: INTERNACIONALIZACIÓN DE TERRITORIOS, PARADIPLOMACIA Y POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

|   |    |
|---|----|
| 2.1 Internacionalización de territorios.....                          | 16 |
| 2.2 Paradiplomacia.....   | 17 |
| 2.3 Posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales..... | 19 |
| 2.4 Concepto de gobernanza.....                                       | 22 |

### III. ESTRATEGIAS PARA LA CREACIÓN DE CONDICIONES PREVIAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Primera estrategia:</b> fortalecer la estructura de las unidades de relaciones internacionales del GADP, con independencia administrativa, número adecuado de funcionarios y estabilidad del equipo.....                                   | 26 |
| <b>Segunda estrategia:</b> fortalecer capacidades técnicas en los integrantes de la unidad de RR.II., respecto a las agendas globales de desarrollo y espacios de articulación para gobiernos subnacionales, con sus respectivas agendas..... | 28 |

### IV. ESTRATEGIAS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

|   |    |
|---|----|
| 4.1 Agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP.....                | 31 |
| Contribución de los gobiernos subnacionales para enfrentar el cambio climático.....           | 32 |
| Contribución de los gobiernos subnacionales en la transición hacia una economía circular..... | 34 |
| Papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible.....                   | 37 |
| Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda de mujeres y género.....              | 40 |
| Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda internacional de juventudes.....      | 42 |
| Papel de los gobiernos subnacionales en la agenda internacional sobre migraciones.....        | 44 |
| Participación de los gobiernos subnacionales en la gestión integral de riesgos.....           | 46 |
| 4.2 Estrategias y líneas de acción para la Internacionalización de Territorios.....           | 49 |
| <b>Tercera estrategia:</b> distinguir y priorizar las temáticas que se incluirán              |    |

|  |    |
|--|----|
| en el Plan Estratégico de Internacionalización de la provincia, a partir de un análisis crítico y objetivo de las necesidades y potencialidades específicas del territorio.....                                      | 49 |
| <b>Cuarta estrategia:</b> diseñar e implementar un mecanismo de gobernanza territorial que, a su vez, sustente la construcción de un plan de internacionalización.....   | 50 |
| <b>Quinta estrategia:</b> diseñar un Plan Estratégico de Internacionalización para la provincia, en base a las características priorizadas del territorio y del modelo de articulación y gobernanza territorial..... | 51 |
| <b>Sexta estrategia:</b> implementar un sistema local de información que reporte el estado de avance del territorio, en la localización de los ODS.....  | 53 |
| <b>Séptima estrategia:</b> promover la institucionalización del plan de internacionalización del territorio, en el Gobierno Provincial.....  | 53 |

## V. ESTRATEGIAS PARA EL POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

|  |    |
|--|----|
| 5.1 Espacios internacionales de articulación de gobiernos subnacionales.....   | 56 |
| Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).....  | 56 |
| Organización de Regiones Unidas – Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR).....   | 59 |
| Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI).....   | 63 |
| Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (Regions4).....   | 65 |
| 5.2 Estrategias y líneas de acción para la para el posicionamiento internacional.....  | 68 |
| <b>Octava estrategia:</b> generar mecanismos de relacionamiento y vinculación con las plataformas internacionales de gobiernos subnacionales ya existentes.....  | 68 |
| <b>Novena estrategia:</b> diseñar y promover mecanismos de articulación y cooperación transfronteriza y, a mediano plazo, la construcción de una plataforma de articulación de provincias fronterizas de Sudamérica..... | 69 |
| <b>VI. CONCLUSIONES</b> .....  | 72 |
| BIBLIOGRAFÍA.....  | 74 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabla 1:</b> Alineación de las competencias de los GADP con las metas de los ODS.....  | 10 |
| <b>Tabla 2:</b> Medidas de los GADP frente al cambio climático.....                       | 33 |
| <b>Tabla 3:</b> Tipos de políticas públicas para impulsar la economía circular.....       | 36 |
| <b>Tabla 4:</b> Rol de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible..... | 39 |
| <b>Tabla 5:</b> Metas mundiales del Marco de Sendai.....                                  | 47 |

## INTRODUCCIÓN

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador dentro de sus publicaciones Territorios en Debate, presentó en el año 2019 el No.9 de esta serie, con la temática “Paradiplomacia y Desarrollo Territorial”, donde se establece que dicho término aún es un neologismo en construcción a nivel mundial y que para nuestro país resulta un nuevo enfoque conceptual que irá tomando fuerza en la medida del protagonismo que alcancen los gobiernos locales en el contexto internacional, pues se la considera como una estrategia eficaz en el desarrollo territorial con sus desafíos y potencialidades.

En procura de promover este enfoque en la gestión de la cooperación internacional y brindar a los gobiernos provinciales herramientas útiles para ello, el CONGOPE desarrolló la consultoría “Desarrollo de estrategias de internacionalización y paradiplomacia para posicionamiento de los GADP en plataformas internacionales”. El presente documento es producto de dicho estudio y tiene como fin, contribuir con una base normativa, conceptual y metodológica que propicie la acción internacional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

El ejercicio de la proyección internacional de los gobiernos subnacionales se reconoce como un fenómeno disruptivo; deconstruye el concepto tradicional de diplomacia y el papel del Estado Central como único actor con legitimidad y capacidad de incidencia en el ‘Sistema Mundo’; no obstante, la paradiplomacia, en tanto neologismo, enfrenta al menos dos limitaciones metodológicas: una bibliografía restringida y una dispersa recopilación de experiencias documentadas. Y si bien las ciudades se han ido proyectando en este campo a partir de los años 90, en el caso de los gobiernos provinciales las experiencias son mucho más acotadas.

Las prefecturas por su naturaleza de gobiernos intermedios, cuentan con una legalidad propia que nace del mandato entregado por la ciudadanía (en este sentido, es importante tomar en cuenta que son parte del Estado), y una legitimidad fruto de la proximidad con los problemas de la comunidad. Por ello, es importante potenciar su capacidad para establecer relaciones de integración y hermanamientos interterritoriales encaminados al fortalecimiento de la democracia, combatir las desigualdades y exclusión social, y mejorar la calidad de vida de las poblaciones.

Teniendo claro este horizonte, en la sección inicial se presenta brevemente el marco normativo que brinda el paraguas necesario para llevar a delante la acción internacional de los gobiernos provinciales, Este análisis parte de un ámbito global con varias resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, las mismas que recogen el papel primordial de los gobiernos intermedios y locales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Luego, una aproximación a la normativa nacional que abarca lo general de la Constitución de la Republica, lo legal con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD; y finalmente, lo específico con la Resolución 009 de 2009, del Consejo Nacional de Competencias.

## INTRODUCCIÓN

En el siguiente capítulo, se presenta un análisis conceptual de tres categorías que, en conjunto, dan cuenta de la acción internacional de los gobiernos subnacionales:

1. La internacionalización del territorio desde el rol fundamental que esta ocupan la planificación estratégica para el desarrollo y el modelo de Gobernanza. 2. La paradiplomacia con sus distintos mecanismos como son los hermanamientos y la cooperación descentralizada. 3. El posicionamiento internacional por medio de las redes de articulación de gobiernos subnacionales.

Se prosigue con la presentación de estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento de la estructura organizativa de los gobiernos provinciales y sus áreas técnicas, principalmente la unidad de cooperación internacional; pues la acción internacional exige una gestión altamente profesional capaz de localizar las agendas globales y proyectar el territorio al ámbito internacional.

En los capítulos finales, se proponen estrategias y líneas de acción concretas para que los GADP puedan desarrollar su plan estratégico de internacionalización, con el que proyecten su territorio al mundo, puedan desplegar su actividad paradiplomática y se posicionen en las distintas redes internacionales de articulación de gobiernos subnacionales.

## GLOSARIO DE SIGLAS

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>CEDAW</b>       | Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.             |
| <b>CEPAL</b>       | Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  |
| <b>CGLU</b>        | Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.   |
| <b>CICC</b>        | Comité Intergubernamental de Cambio Climático.   |
| <b>CIIFEN</b>      | Centro Internacional de Investigación del Fenómeno del Niño.                                       |
| <b>CMNUCC</b>      | Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.                                  |
| <b>CNC</b>         | Consejo Nacional de Competencia.   |
| <b>CONGOPE</b>     | Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.   |
| <b>COOTAD</b>      | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.                        |
| <b>COP</b>         | Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.                                      |
| <b>ENCC</b>        | Estrategia Nacional para el Cambio Climático del Ecuador.  |
| <b>ECOSOC</b>      | Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.   |
| <b>FAO</b>         | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación                          |
| <b>FIEDS</b>       | Fondo Ítalo-Ecuatoriano para el Desarrollo Sostenible.   |
| <b>FLACMA</b>      | Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales.            |
| <b>GADP</b>        | Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.  |
| <b>GEF</b>         | Fondo para el Medio Ambiente Mundial.  |
| <b>HABITAT</b>     | Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.                                    |
| <b>ICLEI</b>       | Gobiernos Locales para la Sostenibilidad.  |
| <b>LAMG</b>        | Grupo Principal de Autoridades Locales   |
| <b>ODS</b>         | Objetivos de Desarrollo Sostenibles.   |
| <b>OIM</b>         | Organización Internacional para las Migraciones.   |
| <b>OMS</b>         | Organización Mundial de la Salud   |
| <b>ONG</b>         | Organización No Gubernamental.   |
| <b>ONU</b>         | Organización de Naciones Unidas.   |
| <b>ONU Mujeres</b> | Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. |
| <b>ORU-FOGAR</b>   | Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones.                         |
| <b>PDOT</b>        | Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.   |
| <b>PNUD</b>        | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  |
| <b>PNUMA</b>       | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.  |
| <b>Regions4</b>    | Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible.  |
| <b>UE</b>          | Unión Europea  |
| <b>UNESCO</b>      | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.                    |
| <b>UNDESA</b>      | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas                               |

# **1 MARCO NORMATIVO**

**Marco Internacional  
Marco Constitucional y Legal  
Resolución del Consejo Nacional  
de Competencias**

Diseñar estrategias que propicien y fortalezcan la acción internacional de los Gobiernos Provinciales del Ecuador, y su relacionamiento con redes de articulación que les permitan un posicionamiento en el contexto internacional, exige indagar cuál es el paraguas normativo que cubriría dicha acción.

### » 1.1 Marco Internacional

Si bien los gobiernos subnacionales no son considerados sujetos del Derecho Internacional sí pueden catalogarse como nuevos actores de las Relaciones Internacionales —en un sentido amplio—. Se puede decir esto último en razón de que el propio sistema de Naciones Unidas reconoce su rol primordial en la implementación de políticas internacionales y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), lo que llama a una mayor cooperación entre los gobiernos nacionales, intermedios y locales, para abordar los desafíos globales. A esto se suma que, más allá de este reconocimiento, en la práctica los gobiernos subnacionales han establecido vínculos con otras representaciones subnacionales y sus espacios de articulación, así como con agencias de cooperación internacional de países y multilaterales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, empresas multinacionales, etc.

Entre los instrumentos internacionales que recogen la valoración de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, tenemos:

- La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/51/177 de 1997, referente a la Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en la que “se pide a la Comisión de Asentamientos Humanos que, en su 16° período de sesiones, examine sus métodos de trabajo a fin de hacer participar en su labor a los representantes de las autoridades locales o de asociaciones internacionales de autoridades locales...”.
- En el documento final de la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Nueva York, del 14 al 16 de septiembre de 2005, y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante resolución A/RES/60/1, en el acápite correspondiente al fortalecimiento de las Naciones Unidas, sección: Participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales; los mandatarios subrayan “la importante función de las autoridades locales en la contribución al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio”.
- En el documento final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en Nueva York, del 25 al 27 de septiembre de 2015, y aprobado por la Asamblea General mediante resolución A/RES/70/1, en la sección referente a los medios de implementación, Jefes de Estado y de Gobierno señalan que “los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación [de la Agenda 2030] con las autoridades regionales

y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias”.

### » 1.2 Marco Constitucional y Legal

En lo que respecta al Ecuador, la Constitución de la República desde el primer artículo señala que nuestro país es un Estado democrático que se organiza en forma de República y se gobierna de manera desconcentrada. En este sentido, si bien en el artículo 261 establece que las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del Estado central, el artículo 263 confiere a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de gestionar la cooperación internacional en su territorio y en apego al cumplimiento de sus competencias.

Por un lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el artículo 125 establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de nuevas competencias exclusivas constitucionales. Por otro lado, el artículo 131 de la misma ley indica que los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias, en el marco de los objetivos nacionales y de sus planes de desarrollo.

EL mismo COOTAD, en el artículo 42 señala entre las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial, las siguientes:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (...)*
- m) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Por último, es importante señalar que la consecución de las demás competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP), están directamente vinculadas a la territorialización de algunas metas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030, por tanto, constituyen un compromiso internacional de nuestro país. En el siguiente cuadro se presenta esa alineación:

**Tabla 1: Alineación de las competencias de los GADP con las metas de los ODS**

|  |  |
|--|--|
| <p>b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;</p>                               | <p><b>ODS 2 - Meta 2.a:</b><br/>Aumentar la inversión, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado para mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.</p> <p><b>ODS 9 - Meta 9.1:</b><br/>Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.</p> |
| <p>c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;</p> | <p><b>ODS 6 - Metas 6.5 y 6.6:</b><br/>De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.<br/>De aquí a 2030, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.</p>  |
| <p>d) La gestión ambiental provincial;</p>   | <p><b>ODS 13 - Metas 13.1, 13.2 y 13.3:</b><br/>Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.<br/>Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.<br/>Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.</p>   |
| <p>e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;</p>                                    | <p><b>ODS 2 - Meta 2.a:</b><br/>Aumentar la inversión, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado para mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.</p>  |

|  |  |
|--|--|
| <p>f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias;</p>  | <p><b>ODS 2 - Metas 2.3 y 2.4:</b><br/>         Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.<br/>         Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.</p> |
| <p>n) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional.</p> | <p><b>ODS 2 - Meta 2.a:</b><br/>         Aumentar la inversión, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado para mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.</p>   |

### » 1.3 Resolución del Consejo Nacional de Competencias

La resolución 009-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias establece que para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial, a más de la alineación a la planificación nacional y territorial —que se menciona en las normas constitucional y legal—, los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán esta competencia promoviendo y actuando en espacios de participación entre niveles de gobierno, cooperantes internacionales y actores de la sociedad civil. Asimismo, el ejercicio de esta competencia estará orientado por criterios de: complementariedad y corresponsabilidad; articulación territorial; transparencia, efectividad e impacto; autosuficiencia y no condicionalidad; especialización y armonización; y, gestión descentralizada.

En el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial, esta normativa confiere, además, a los gobiernos autónomos descentralizados el ejercicio de la rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de la cooperación internacional.

De igual manera, el numeral 16 de la resolución señala que, para la gestión de esta competencia, los GAD deberán:

- 7. Promover la cooperación descentralizada;*
- 8. Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional, de conformidad con la normativa nacional, a través de la participación y promoción de eventos internacionales, la conformación de redes territoriales con cooperantes internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional.*

En los territorios existe la sensación de que esta normativa es incompleta, por ello los tres gremios de gobiernos autónomos (parroquiales, municipales y provinciales) han exigido que se reforme y recoja la situación actual de la cooperación internacional y el nuevo rol de las representaciones subnacionales en el escenario internacional. No obstante, lo dispuesto en este instrumento —sumado a las disposiciones constitucionales y legales antes señaladas— constituye un paraguas normativo lo suficientemente amplio para que los GADP puedan diseñar estrategias de relacionamiento y posicionamiento internacional, que luego les permitan gestionar —de forma innovadora— cooperación técnica y financiera para sus territorios.

# **2 MARCO CONCEPTUAL**

**Internacionalización de territorios  
Paradiplomacia  
Posicionamiento internacional  
Concepto de gobernanza**

En las últimas décadas, se han dinamizado y diversificado las relaciones internacionales, rompiendo los límites establecidos por el modelo Westfaliano que erigía al Estado Nacional como único actor con la facultad monopólica del accionar en el escenario internacional, bajo las premisas de soberanía, seguridad y defensa nacional. El proceso de globalización y posteriormente las ventajas de las tecnologías de información y comunicación trajeron consigo el protagonismo de nuevos actores en el sistema mundo: empresas multinacionales, organizaciones sociales, universidades y centros de investigación y, por supuesto, los gobiernos subnacionales y locales (Enríquez Bermeo, 2019).

En el caso de estos últimos, su internacionalización también se ve influenciada por un fenómeno que reconfiguró su rol y les dotó de mayor visualización en el plano internacional, este es la urbanización. En el caso de América Latina y El Caribe dicho proceso adoptó la forma de explosión urbana, se pasó de tener un 41% de la población concentrada en las ciudades en 1950, a un 70% en 1980 (Carrión, 2019) y con un registro de alrededor del 80% en la actualidad (ONU, 2022).

La nueva centralidad urbana tiene que ver no solo con la concentración territorial interna en torno a las ciudades, a la par trae consigo un segundo componente de integración supranacional en red de estos centros, favorecido por el desarrollo tecnológico y de las telecomunicaciones que reduce las distancias y estimula los flujos y movilidad de capitales (Carrión, 2019). El proceso de concentración interna, por su parte, reviste a los gobiernos locales e intermedios con nuevas competencias: dotación de servicios, gestión ambiental, fomento productivo, vialidad y conectividad, movilidad sostenible, entre otras, aunque estas no siempre vienen acompañadas con nuevos recursos.

Para que el proceso de urbanización sea sostenible y no vaya en detrimento de las zonas rurales se requiere asumir nuevos retos relacionados con: acceso a servicios básicos de calidad, garantía de acceso al alimento, uso de energías limpias, acceso al trabajo en condiciones dignas, movilidad sostenible, etc. (ONU, 2022). En este contexto, los gobiernos locales e intermedios se han configurado, cada vez con mayor peso, como actores claves para la consecución de los objetivos de la agenda global, por su cercanía con la población y con las problemáticas descritas.

Ahora bien, en el marco de la acción internacional emprendida por los gobiernos subnacionales, surgen tres categorías, primero como prácticas de sus protagonistas y luego como conceptos cuyas definiciones aún se encuentran en construcción; nos referimos a:

**a) Internacionalización de Territorios:** se refiere a la proyección de una circunscripción más allá de las fronteras nacionales, impulsada por los distintos actores presentes en ella, preferentemente con la autoridad local a la cabeza. A esto se suma el relacionamiento que dichos actores establecen con otros de establecen con otros de distintos territorios extranacionales y con agentes internacionales de distinta índole, con el fin de compartir experiencias e

intereses en distintos ámbitos (político, productivo, comercial, social, ambiental, cultural, etc.), y atraer recursos, conocimiento y tecnología.

**b) Paradiplomacia:** se entiende esta como la acción internacional (diplomática) implementada por la autoridad de los gobiernos subnacionales para establecer vínculos con sus pares, organismos internacionales, Embajadas, ONG, actores de la Sociedad Civil de otros países, etc.; con el fin de potenciar el desarrollo integral de sus territorios e implementar la internacionalización.

**c) Posicionamiento Internacional** de los gobiernos subnacionales en la arquitectura mundial, a través de su vinculación a redes y plataformas, con las que buscan incidir en los debates políticos internacionales, relacionarse para compartir aprendizajes y posicionarse como gestores de buenas prácticas, lo que vuelve atractivos sus territorios para la cooperación (no solo como receptores sino también como oferentes), la inversión y la actividad turística. Sin embargo, pese a los grandes avances que han tenido estos espacios de relacionamiento y coordinación<sup>1</sup>, aún cuesta alcanzar un verdadero nivel de posicionamiento. Muestra de ello es que, en algunos foros, conferencias o convenciones del sistema de Naciones Unidas, se mezcla a los representantes de los gobiernos subnacionales con las representaciones de la sociedad civil, de modo que se desconoce el hecho fundamental de que son una instancia de gobierno con autoridad legal y legítima<sup>2</sup>.

Es importante señalar que estas tres categorías están íntimamente relacionadas entre sí, al punto que bien podría abordarse como una sola acción internacional de los gobiernos subnacionales. No obstante, para efecto del desarrollo de la presente consultoría, se ha procedido con esta distinción, colocando a la internacionalización del territorio como el paraguas general y a la paradiplomacia y al posicionamiento internacional como mecanismos para alcanzar la primera.

Cabe mencionar que la propia denominación de paradiplomacia tiene sus críticas. A partir de una de las acepciones del prefijo ‘para’ que hace relación a ‘casi’, el término paradiplomacia podría quitar importancia a la acción internacional de los gobiernos locales e intermedios, pues colocaría a la diplomacia del gobierno central—desarrollada a través de la Cancillería— como la “verdadera” (lo que reafirmaría los planteamientos realistas que se busca superar), visto así se relegaría a las relaciones internacionales subnacionales a una categoría de “casi diplomacia<sup>3</sup>”.

Con estas consideraciones explícitas, a continuación, se desarrolla de manera breve las tres categorías. Al final, se presenta un concepto que será clave para el diseño de las estrategias y líneas de acción en los tres ámbitos, nos referimos a la Gobernanza.

<sup>1</sup> En la parte introductoria del acápite referente a las estrategias para el posicionamiento internacional, se detallan algunas características de los principales espacios de articulación de gobiernos subnacionales, que existen en la actualidad.

<sup>2</sup> Para la elaboración de esta parte del documento, se entrevistó a directivos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Organización de Regiones Unidas -Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR), Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y otros informantes claves. Un elemento común en estos diálogos fue el énfasis de que aún se requiere mucho trabajo para lograr el posicionamiento de la voz de los subnacionales en los foros mundiales.

<sup>3</sup> Esta postura es planteada, por ejemplo, por el experto Eugene Zapata a quién se entrevistó en el desarrollo de este documento.

### » 2.1 Internacionalización de territorios

Incursionar y, más aún, posicionarse y desenvolverse en el espacio internacional supone todo un desafío para un país o una empresa multinacional, con más razón para un actor subnacional. Navegar en estas complicadas aguas implica abandonar la forma tradicional de diseñar e implementar la política pública por parte de los gobiernos locales, ya que el diseño y gestión de una estrategia de internacionalización del territorio demanda la participación activa de los actores más relevantes en los ámbitos económico, político, social y cultural, presentes en dicha circunscripción territorial.

Esta visión distinta en el modelo de gobierno, basada en procesos de gobernanza, permitirá gestar una planificación integral y participativa que identifique ventajas competitivas o potencialidades del territorio, con el potencial necesario para constituirse en su carta de presentación. Contar con una propuesta de promoción basada en estas particularidades es una base importante a la hora de internacionalizar, pero ello exige construir una visión del territorio a futuro que cuente con la participación de todos los actores involucrados (Jiménez, Ochoa y Pineda, 2010).

Por un lado, la internacionalización territorial requiere que los distintos actores locales tengan una mirada estratégica de los desafíos y oportunidades que se presentan en el actual contexto internacional y se proyecten hacia el exterior del país. Este proceso implica la generación de capacidades institucionales que tengan clara la visión y compartan esa precisión con los ciudadanos, por lo que un factor que ha incidido en el proceso de internacionalización “es la exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local” (Zapata Garesché, 2007, p. 153).

Por otro lado, como base para la proyección internacional del territorio se necesita reconocer y fortalecer el rol del gobierno intermedio en dos sentidos: primero, como enlace entre la política nacional y la local —fundamental en un modelo con tendencia centralista como el ecuatoriano—; y luego, como vínculo entre las agendas globales y la dinámica territorial. Es decir, como nodo articulador de la ‘Glocalización’, “donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza, siendo lo global parte constitutiva de lo local y no algo externo” (Carrión, 2019, p. 180).

Enríquez Bermeo (2017) recuerda que el nivel intermedio de gobierno, situado entre los municipios y el gobierno central, se fortaleció con el proceso de liberalismo impulsado en los países europeos luego de la segunda guerra mundial y bajo la influencia de Estados Unidos —altamente descentralizado por su característica de país federal—. Este proceso de fortalecimiento del gobierno intermedio busca encontrar un equilibrio dando mayor protagonismo a los gobiernos locales, sin perder una visión de unidad nacional y precautelando la eficiencia en cuanto al manejo de los recursos públicos, siempre limitados.

En este sentido, como señala el IV Informe Mundial sobre Descentralización

y Democracia Local, dado su papel de intermediación entre los gobiernos nacionales y locales, las regiones (o provincias, para el caso ecuatoriano) pueden desempeñar un papel significativo en facilitar y coordinar de una manera más eficiente las estrategias de desarrollo territorial. Ese potencial del gobierno intermedio no se limitaría al desarrollo económico, más bien —a partir de una comprensión adecuada de toda la complejidad en los procesos de desarrollo territorial— se puede construir una visión más integral, así como estrategias que permitan explotar dicho potencial, de modo que se pueda traducir en un progreso económico, en desarrollo social y ambiental más sostenible e inclusivo (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2016).

En definitiva, se requiere contar con: 1) un modelo de gobernanza que propicia la participación activa de los actores locales, a fin de que la política de internacionalización responda a las prioridades del territorio, sea sostenible y tenga la capacidad de adecuarse a los planes de los gobiernos locales de turno. 2) Una planificación integral que identifique las necesidades del territorio, pero sobre todo las potencialidades que permitirán su posicionamiento internacional. Y, 3) una visión del territorio a futuro, que haga de esta estrategia una política de mediano y largo plazo. A partir de estos tres elementos, se pueden implementar distintos mecanismos de internacionalización, entre estos: la paradiplomacia; la cooperación descentralizada; la participación de los distintos actores del territorio en espacios internacionales; la implementación de proyectos conjuntos con otros territorios, etc.

### 2.2 Paradiplomacia

La paradiplomacia es un término que se utiliza para referirse a la acción internacional de las entidades gubernamentales subnacionales, como son: estados federativos, regiones, provincias y ciudades, a fin de relacionarse directamente con otros actores internacionales (Keating, 2000). Esta es una práctica que se ha vuelto cada vez más común en todo el mundo y se ha convertido en una herramienta importante para complementar los esfuerzos de los gobiernos locales e intermedios en la promoción del desarrollo integral de sus territorios.

» La literatura especializada define a la paradiplomacia como:

*El involucramiento del gobierno subnacional en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos, formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover resultados socio-económicos o políticos, así como cualquier otra dimensión de su propia competencia constitucional (Cornago citado por Mesa y González, 2020, p. 148).*

La paradiplomacia ha adquirido una relevancia cada vez mayor debido a la globalización y la creciente descentralización de las estructuras gubernamentales. La globalización posibilitó que los actores subnacionales sean capaces de establecer conexiones directas con otros agentes internacionales y acceder

directamente a los mercados y espacios de discusión que les permite promover sus intereses, más allá de las fronteras de sus países e incidir en las agendas políticas globales. Mientras que la descentralización permitió que las entidades subnacionales asuman nuevos retos y responsabilidades con mayores niveles de autonomía, lo que en algunos casos se tradujo en la obtención de mayores recursos para la toma de decisiones, entre las cuales consta el propio involucramiento internacional.

Las motivaciones para la paradiplomacia son diversas y van desde la promoción del turismo, la inversión y el comercio, hasta la cooperación en temas de medio ambiente, educación y cultura. Además, los gobiernos subnacionales han utilizado la acción internacional como una forma para promover la imagen de sus territorios con miras a atraer recursos de cooperación, inversión y a visitantes para dinamizar la actividad turística, lo que incide directamente en el desarrollo local.

En América Latina, la paradiplomacia también se ha posicionado como una práctica común, especialmente en países como Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia. Estos cuentan con entidades subnacionales con una fuerte presencia y capacidad de acción internacional para llevar a cabo una amplia variedad de iniciativas y así: promover su imagen, atraer inversiones extranjeras, desarrollar nuevas relaciones de cooperación y participar en espacios internacionales de discusión. Cabe señalar que, en nuestra región, como sucede en otros continentes, las que han marcado con más fuerza la dinámica paradiplomática son las ciudades. Se puede decir, entonces, que estas se encuentran un paso delante respecto a los gobiernos intermedios (Álvarez & Oddone, 2019).

Solo por mencionar una interesante iniciativa que ejemplifica lo dicho, podemos destacar la estrategia de turismo conjunta entre la ciudad de México y la ciudad de Nueva York, que consistió en establecer de forma cruzada una oficina de promoción (de México en Nueva York y viceversa) y destinar un presupuesto acordado para campañas de difusión con contenidos de la ciudad hermanada, en cada uno de sus territorios.

El ejemplo trae a colación otro elemento importante en la paradiplomacia. La acción política de la autoridad subnacional en el escenario internacional se materializa en firma de convenios, acuerdos y declaraciones de hermanamientos siendo estos últimos quizás el símbolo más tangible de la institucionalización de la gestión internacional de los actores subnacionales (Mesa & González, 2020).

La acción paradiplomática se constituye en un potente mecanismo para la internacionalización del territorio. Para ello, se requiere dejar de lado la visión asistencialista, modo tradicional con el que buena parte de los gobiernos locales se han relacionado con los agentes de cooperación —con la expectativa de cubrir las brechas de sus presupuestos—; y así trazar una nueva cancha en la que los territorios del Ecuador se posicionen como emisores de buenas prácticas para la sostenibilidad, la prosperidad y la construcción de una cultura de paz, iniciativas

que pueden ser compartidas con otros territorios de distintas latitudes.

A partir de lo expuesto, podemos suponer que la paradiplomacia requiere establecer un diálogo propositivo entre las entidades subnacionales y los gobiernos centrales en temas de política exterior. De igual manera, y a fin de propiciar un adecuado equilibrio entre las acciones internacionales de ambos niveles de gobierno, se requiere construir una cultura de cooperación y complementariedad e implementar un adecuado modelo de gobernanza entre estas instancias.

En conclusión, la paradiplomacia es una práctica cada vez más común en todo el mundo que permite a las entidades subnacionales establecer conexiones directas con otros actores internacionales para promover sus intereses y objetivos. Si bien esta práctica ofrece numerosos beneficios, también plantea algunos desafíos, por lo que es necesario que se aborden de manera altamente técnica y equilibrada.

### » 2.3 Posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales

En los últimos años, presenciamos un creciente interés por el papel que desempeñan los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, dados los retos y competencias que han asumido frente a las nuevas dinámicas mundiales; interés que también se debe al posicionamiento de las regiones y ciudades con su capacidad para influir en la agenda global en temas como el cambio climático, la gobernanza urbana, migración, entre otros. Esto ha ampliado su presencia en foros internacionales y establecido relaciones bilaterales y multilaterales con otros actores internacionales, como organizaciones internacionales de desarrollo, gobiernos nacionales y otros gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, en las discusiones que distintos actores y de índole diversa mantuvieron en octubre de 2016 en Quito —en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat III—, las redes y plataformas de gobiernos intermedios pudieron incidir en la construcción de la Nueva Agenda Urbana para que esta, a más de las dinámicas de las ciudades, adopte una visión multidimensional y se abra, por ejemplo, a la discusión sobre la compleja e interdependiente relación de las urbes con la ruralidad (Llorens y Sánchez Cano, 2019).

Los gobiernos subnacionales llevan adelante este accionar internacional, en menor medida por intervención directa y con mayor frecuencia a través de la formación y extensión de redes de articulación con las que participan en foros, organizan entrega de reconocimientos, comparten sus conocimientos y buenas prácticas para una implementación de políticas públicas cada vez más tecnificadas, entre otras acciones.

Dichos espacios se constituyen como una gran vitrina para la proyección internacional de los territorios y, en base a esta visibilidad, se busca atraer recursos de cooperación e inversión y fortalecer la actividad turística. Además, estas redes propician un beneficio no menor como es la cooperación horizontal entre sus miembros, lo que favorece el intercambio recíproco de buenas prácticas,

la complementariedad y el compromiso mutuo, de ese modo se asegura la transferencia de conocimientos en condiciones de igualdad.

Porto De Oliveira (2015), nos recuerda que las redes de autoridades locales e intermedias no son una práctica nueva, pero en la actualidad se han constituido en un vehículo para fortalecer su poder de intervención en contextos específicos y con objetivos concretos, como la democracia participativa y la descentralización. En este sentido, las redes son un espacio de diálogo que permite, de manera articulada, elevar la voz de los gobiernos locales y regionales e incidir —de manera cada vez más fuerte— en el debate internacional y la definición de las agendas mundiales.

Si bien el movimiento municipalista tiene una historia de larga data, su articulación en redes —con fines de posicionamiento en el tablero internacional— se puede rastrear desde inicios de los años ochenta y, un poco más tarde, también lo hicieron los espacios de articulación de las regiones y provincias. Estas redes han procurado afianzar a los gobiernos subnacionales como interlocutores institucionales, puesto que no eran suficientemente tomados en cuenta, ya sea en los espacios multilaterales como el sistema de Naciones Unidas o por parte de los propios estados centrales (Llorens y Sánchez Cano, 2019).

Desde una perspectiva histórica, la participación de los gobiernos subnacionales en el sistema internacional, de manera concreta en Naciones Unidas, se canalizó a través del mismo estatus de observador que se otorgó a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto, pese a que la naturaleza de las autoridades locales es diferente a la de las entidades de la sociedad civil; ya que, por un lado, son parte del Estado y cuentan con la representación legal y legítima de la ciudadanía obtenida a través de mecanismos democráticos, y por otro lado, recae sobre sus hombros la responsabilidad política de su territorio.

En este sentido, un hito importante en el posicionamiento de las redes de gobiernos locales e intermedios, es la creación del Grupo Principal (Major Group) de Autoridades Locales y Regionales, que permitió a los gobiernos subnacionales entablar un diálogo directo con la ONU como actor diferenciado y no como un grupo de la sociedad civil (García Chueca, 2020). Este logro tiene su antecedente en la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales realizada los días 30 y 31 de mayo de 1996 en Estambul (Turquía); previo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), desarrollada del 2 al 14 de junio del mismo año, en la misma ciudad.

En esta Cumbre de Estambul, los Jefes de Estado y de Gobierno, reconocieron que las autoridades locales son los colaboradores más cercanos y esenciales para poner en práctica el Programa de Hábitat, y se comprometieron a promover la descentralización por conducto de autoridades locales democráticas y a fortalecer sus capacidades financieras e institucionales, considerando el ordenamiento jurídico y la situación de cada país. Este impulso hace que, años más tarde, tenga su presentación oficial el espacio de articulación subnacional más importante

como lo es Ciudades y Gobiernos Locales Unidas (CGLU), fundada en 2004; esta agrupó a las grandes organizaciones mundiales de gobiernos locales que existían en la época. Al día de hoy aglutinan a 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y seccionales, de 140 de los 193 países miembros de Naciones Unidas.

En cuanto a los gobiernos intermedios, la primera red que articula específicamente a las regiones (o provincias) es la Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR), fundada en el 2007 en Marsella (Francia). ORU-FOGAR es una organización que aglutina tanto a regiones (provincias) como a asociaciones de regiones de todos los continentes. Su finalidad es hacer oír la voz de las regiones y generar una gobernanza global en la que se valore a los gobiernos intermedios y locales.

En América Latina, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) constituye el capítulo de CGLU en nuestro continente y aglutina a las ciudades y municipios latinoamericanos, incluyendo a los gremios asociativos que han manifestado su voluntad de adherirse. Entre los objetivos que persigue esta organización están: ser la voz del municipalismo latinoamericano; consolidar el movimiento asociativo municipal latinoamericano; representar y servir de interlocutora de todos los gobiernos locales y sus Asociaciones Nacionales de Municipios de América Latina; promover en América Latina gobiernos locales autónomos, fuertes y democráticos.

Otro ejemplo de este tipo de articulación que vale señalar es la creación de Mercociudades, como consecuencia inevitable de la coalición de los estados centrales en Mercosur. La iniciativa surge de los distintos alcaldes y gobernadores de las ciudades y provincias de los países participantes, en la primera fase del proceso de integración (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay). Las ciudades y gobiernos subnacionales ven sus intereses locales amenazados por la dimensión del proyecto de integración regional y sus métodos impermeables de toma de decisiones, por lo que su objetivo es promover la participación de las autoridades locales en el proceso de integración y luchar por la creación de un espacio institucional dentro del bloque que incluya su participación (Porto De Oliveira, 2015).

El posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales también plantea algunos desafíos, como la falta de recursos y la movilidad de las autoridades de los gobiernos locales e intermedios, que en muchos casos se traduce en suspensiones de su participación o en rupturas directas de su adhesión a estas redes. Ello merma las capacidades de estos espacios de articulación para llevar a cabo estrategias de posicionamiento más efectivas y sostenibles.

Para superar estos desafíos es necesario que, por un lado, los gobiernos subnacionales establezcan una estrategia de posicionamiento clara y efectiva que trascienda a la autoridad coyuntural y responda a una política pública sostenible. Y, por otro lado, los espacios de articulación deben mejorar permanentemente su arquitectura y propiciar una coordinación efectiva, con mecanismos de toma

de decisiones ágiles e inclusivos. Asimismo, es necesario que se promueva una cultura de cooperación y colaboración con los otros actores internacionales como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y los propios estados nacionales, para evitar tensiones y disputas.

En conclusión, el posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales, a través de redes y plataformas de articulación, ha experimentado un notable aumento en los últimos años, convirtiéndose en una herramienta cada vez más potente para posicionar la voz de los gobiernos subnacionales, incidir en los debates y objetivos globales, compartir experiencias y posicionar a los territorios.

### 2.4 Concepto de gobernanza

El concepto clave sobre el cual girará la propuesta de estrategias para la internacionalización de las provincias es el de gobernanza; entendida no como una acción llevada a cabo por la autoridad gubernamental, sino como un proceso en el cual los distintos actores de una sociedad intervienen para la toma de decisiones que influyen en su convivencia y bienestar.

La gobernanza es un concepto que en el último tiempo ha adquirido relevancia en los ámbitos de la teoría política, la administración pública y el desarrollo sostenible. Por tanto, también se ha revestido de mayor complejidad, pues dejó de ser considerada como una herramienta del llamado “buen gobierno” — que propiciaba la escucha de criterios y sugerencias de determinados actores relacionados con alguna política pública—, para pasar a ser vista como un proceso complejo que articula distintos mecanismos, como la descentralización o la participación ciudadana. A su vez propicia la irrupción de múltiples actores en la construcción de lo público, más allá de las instituciones y autoridades gubernamentales.

Según Roth (2015), la democratización del Estado y de la sociedad se genera con la construcción de nuevas formas de articulación entre actores del sector público, sector privado y sociedad civil, tendientes a desarrollar gobernanza. Para el efecto, el rol de la institucionalidad estatal consiste en establecer los marcos normativos, instrumentales y procedimentales necesarios para favorecer la participación de la sociedad en los procesos políticos y administrativos.

En esta línea, la institucionalidad debe propiciar la deliberación pública en pro de generar menos gobierno y más gobernanza. Una nueva gobernanza del Estado convierte a la institución estatal en “facilitadora de las condiciones y medios para la deliberación democrática entre expertos, políticos y ciudadanos” (Roth, 2015, p. 53). En otras palabras, la gobernanza exige la apertura por parte de las instituciones y autoridades públicas a ejercicios de transparencia y participación, dichas instancias deben propiciar la corresponsabilidad de los actores presentes en el territorio, aprovechar sus potencialidades (experiencias, conocimientos, habilidades, etc.) y comprometerlos con los temas relevantes que los involucran.

Para Rhodes (2005) la gobernanza tiene diversas conceptualizaciones, de las cuales rescata cuatro características compartidas: i) la gobernanza es más amplia que el gobierno, en tanto involucra actores no estatales, de modo que los límites que separan a la sociedad del gobierno son cambiantes; ii) implica una interacción continua entre actores motivada por la necesidad de negociar objetivos comunes; iii) incluye una regulación de las interacciones por normas acordadas entre los mismos actores que participan; y, iv) rescata la autonomía del Estado hacia los actores sociales y de estos, hacia el Estado, lo que significa que el Estado no ocupa un lugar privilegiado desde el cual dirige a los actores sociales, en forma indirecta y limitada.

El concepto de gobernanza enuncia que el rol de dirección del gobierno ha cambiado, puesto que no es el único ente que decide sobre la política pública e impone sus objetivos. Esto implica que las organizaciones sociales y políticas ya no están subordinadas a tales decisiones, por el contrario, influyen en la toma de decisiones, en la definición de objetivos y la provisión de servicios. De este modo, en un modelo de gobernanza, se conforman redes de políticas, llamadas también redes de asuntos públicos. En el funcionamiento de estas redes llaman la atención las formas de diálogo y negociación que se generan en las interacciones entre los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a consensos respecto a la acción pública (Aguilar, 2010).

Lo central de la gobernanza, entonces, es que se define como un proceso social y político mediante el cual se establece el sentido de dirección de la sociedad, expresado en el contenido de las normas, instrumentos, mecanismos y procedimientos para encaminar a la sociedad a la consecución de objetivos comunes. En este proceso, la autoridad gubernamental constituye un actor fundamental pero no por encima de la sociedad (Aguilar, 2010).

A modo de resumen, la gobernanza representa la adopción de un nuevo modo de gobernar que destaca el hecho de que gobierno y sociedad —sin perder su diferencia e independencia— se coordinan para responder a los asuntos públicos en modo asociado. Es decir, coproducen las políticas públicas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo cuál será la contribución de cada sector (sector público, sector privado y sector social), en términos de responsabilidades y recursos; esto implica que la gobernanza se produce en sociedades (Aguilar, 2010, p. 42).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la internacionalización del territorio, el concepto de gobernanza resulta clave, pues la acción internacional de los gobiernos provinciales no puede ser entendida como el relacionamiento social de la autoridad. Más bien se la debe proyectar como el posicionamiento de los distintos intereses y necesidades del territorio, en espacios de debate y decisión internacionales, representados por una autoridad que goza de legalidad y legitimidad.

Este proceso social y político de gobernanza deberá estar encaminado a la coordinación y toma de decisiones alrededor de tres momentos importantes. El

primero, concerniente a la institucionalización del espacio multi-actor, permitirá el diseño de la estrategia de internacionalización; para ello se necesita acordar los objetivos que interesan a los determinados sectores y las reglas que orientarán la participación e interacciones entre los distintos actores. El segundo momento se relaciona con la identificación de las capacidades político-técnicas, especificidades o buenas prácticas del territorio, que pueden contar con la potencialidad necesaria para proyectarse a nivel internacional. Y, el tercer momento, se refiere a las actividades que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos, con la delegación de las respectivas responsabilidades; todo esto, partiendo siempre del principio de que la suma de todas las fuerzas nos brinda mejores condiciones para llevar adelante nuestro propósito.

El diseño de un modelo de gobernanza para llevar adelante un plan estratégico de internacionalización de la provincia —entendiendo a este como una política pública local de mediano y largo plazo— requiere articular a los distintos niveles de gobierno e involucrar a los actores presentes en el territorio; sean estos: academia, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, entes de cooperación, entre otros. Aquello brindará una mayor garantía de sostenibilidad de la propuesta, dado que la ciudadanía a través de estos actores, conoce, se empodera, genera mayor seguimiento y, por ende, más exigibilidad de los resultados que se esperan de la estrategia.

# **3** **ESTRATEGIAS PARA CONDICIONES PREVIAS**

**Fortalecer la estructura de las  
unidades de Relaciones  
Internacionales.**

**Fortalecer capacidades técnicas  
en las unidades de Relaciones  
Internacionales.**

A partir del abordaje, presentado en el Marco Teórico-Conceptual, podemos inferir que el diseño de un plan estratégico para la acción internacional de los gobiernos subnacionales requiere de: la fortaleza técnica de las unidades de relaciones internacionales —que actualmente son de cooperación internacional—, un buen modelo de gobernanza y una visión del territorio a largo plazo. En este acápite nos centraremos en el fortalecimiento del equipo técnico, al que se requiere dotar de capacidades que le permitan localizar las agendas globales y proyectar el territorio al ámbito internacional. En ese punto, es importante entender que no todos los equipos cuentan con estas capacidades y, por tanto, el gobierno provincial debe impulsar procesos de apuesta técnica, desde el organismo colegiado que es el Consejo Provincial —lo que incluye personal y destinar los recursos necesarios—.

La intención de diseñar un plan estratégico de internacionalización, para diplomacia y posicionamiento del gobierno provincial debe ser un objetivo institucional que involucre a la autoridad y a toda la estructura en su conjunto. Es más, como se recoge de forma transversal a lo largo del documento, esta empresa se sustenta en un modelo de gobernanza que involucra a la diversidad de actores presentes en el territorio.

No obstante, la presente herramienta pretende ser un aporte metodológico de aplicabilidad para las prefecturas, considerando sus distintas realidades; para ello, se requiere que esté anclada a una unidad técnica específica, en este caso, las unidades de cooperación internacional. Ello se debe a dos motivos; por una parte, se intenta evitar una limitación recurrente en el diseño de políticas públicas, que consiste en plantear que “todas las áreas técnicas son responsables”, así, a la postre, ninguna lo es. De todas maneras, en las estrategias que se presentan más adelante se vincula a las demás direcciones del GADP: planificación, participación ciudadana y las agregadoras de valor.

Como se ha señalado, es necesario que este proceso de internacionalización sea altamente profesional, técnico y especializado; de ahí la necesidad de centrar el plan estratégico de internacionalización en las áreas técnicas, a fin de que trascienda la finitud de las administraciones de turno. Por supuesto, la visión y aportes que vengan de la autoridad serán siempre muy importantes. Con este enfoque se proponen las siguientes estrategias.

### » Primera estrategia: fortalecer la estructura de las unidades de relaciones internacionales del GADP, con independencia administrativa, número adecuado de funcionarios y estabilidad del equipo

Contar con autonomía administrativa le permitirá a la unidad mayor agilidad en la toma de decisiones operativas y, además, evitará que se disperse la concentración y el tiempo de trabajo de las y los funcionarios en tareas, en algunos casos completamente ajenas a la gestión de las relaciones internacionales. Asimismo, abre la posibilidad para tramitar posibles incorporaciones de profesionales hasta

contar con el personal suficiente; pues, a más de las actividades que desarrolla la unidad o que podría desarrollar, ahora el personal tendrá que asumir el impulso de espacios de gobernanza y relacionamiento nacional e internacional, que demanda la implementación de las estrategias que se proponen más adelante.

Por su parte, las unidades que ya son direcciones —que toman sus propias decisiones operativo-administrativas y que cuentan con un personal adecuado— tienen el reto de reinventar su estructura y accionar para pasar de la gestión tradicional de cooperación a la implementación de la acción internacional del GADP. Ello supone la priorización de sus actividades actuales, a fin de liberar tiempo y esfuerzos al diseño de un plan de internacionalización, su vinculación con la planificación y política pública local y finamente su ejecución. En ese punto es relevante la estrategia de gobernanza que se presenta más adelante, pues no todo el trabajo tiene que hacerlo la prefectura. La idea de generar alianzas con los distintos actores del territorio tiene que ver con la suma de conocimientos, recursos y experiencias de los distintos sectores involucrados, lo que exige una alta visión estratégica.

La clave de esto es la voluntad política, pero esta no viene sola. La unidad de relaciones internacionales deberá tener plenitud de conocimiento sobre las oportunidades, pero también sobre los desafíos que conlleva la implementación de un plan estratégico de internacionalización. Un buen inicio para ello sería el apropiarse de la visión general de este documento y las estrategias que aquí se proponen y así —a partir de esa claridad y comprensión— motivar a la autoridad y al cuerpo colegiado, que es el Consejo Provincial, para que apuesten por la construcción de esta política de largo aliento.

### **Líneas de acción:**

- La unidad de Relaciones Internacionales RR. II. del GADP propiciará un espacio de diálogo con la autoridad y las direcciones técnicas en el que se analice la necesidad de fortalecer a esta dependencia, con miras a desplegar su accionar internacional, tomando en cuenta las oportunidades que ello conlleva.
- La autoridad provincial junto al directorio de la prefectura, incluido relaciones internacionales, tendrán que diagnosticar las fortalezas y debilidades que han presentado la unidad y el GADP, en su conjunto, en la gestión de cooperación internacional. A partir de ese análisis deberán tomar los correctivos necesarios, con miras a la implementación de un plan de internacionalización.
- La unidad de RR. II. con las direcciones técnicas analizarán las oportunidades del territorio en base a su ubicación geográfica o alguna característica particular. De acuerdo a esa distinción deberán evaluar los posibles espacios de articulación interna (dentro del GADP), territorial, nacional e internacional, que implicaría asumir en el eventual impulso a un plan de internacional de la provincia, en función de esa particularidad seleccionada.

- La autoridad provincial en conjunto con el directorio de la prefectura —en base a las especificidades del territorio, la visión de la autoridad provincial y el funcionamiento institucional del GADP (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos)— deberá determinar la estructura y el número de funcionarios que se requeriría para la implementación de un plan de internacionalización. Esto no quiere decir que la estructura y la cantidad de funcionarios definidas se implementen de inmediato, sino que conlleva fijar un horizonte para avanzar de forma paulatina.
- Además, a mediano plazo se procurará la estabilidad laboral del equipo; lo que permitirá a la unidad y al GADP una mayor sostenibilidad de las iniciativas, así como contar con una óptima memoria técnica.

### » Segunda estrategia: fortalecer capacidades técnicas en los integrantes de la unidad de RR.II., respecto a las agendas globales de desarrollo y espacios de articulación para gobiernos subnacionales, con sus respectivas agendas.

La consecución de esta estrategia está supeditada a la anterior en distintas formas. No obstante, ya sea que se cuente o no con una estructura adecuada y con el personal necesario en la unidad es importante asumir el desafío de internacionalizar el territorio de la manera más profesional posible; es decir, “no se puede salir al mundo a improvisar<sup>4</sup>” .

Por ello, se requiere que las y los funcionarios de la unidad —y de ser posible de las direcciones de planificación y las agregadoras de valor— manejen el contenido de las agendas internacionales de desarrollo y los debates en torno a estas, principalmente aquellas que están relacionadas con el quehacer de la prefectura<sup>5</sup> ; “ninguna estrategia internacional será durable y creíble si no es profesional y no se traduce en un compromiso formal por parte del gobierno” (Zapata Garesché, 2007, p. 56).

¿Por qué es importante este aspecto? Porque el gobierno provincial, dado su rol de gobierno intermedio deberá constituirse en una bisagra de conexión entre esos abordajes internacionales y la política pública local a ejecutarse. Así pues, no es lo mismo ‘construir un sistema de riego’ a construir un sistema de riego considerando: la barrera histórica que han tenido las mujeres en el acceso al agua; la necesidad de restaurar y proteger las microcuencas hídricas con procesos de reforestación no invasivos —que al mismo tiempo contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático—; y que la finalidad de dicha construcción sea generar empleo y promover el desarrollo rural sostenible; entre otras perspectivas que las agendas internacionales nos podrían brindar. Por ello la necesidad de que la unidad de RR. II. se articule con las direcciones técnicas desde el mismo momento del diseño de la política pública y los programas de intervención, para que aporte una visión estratégica de lo internacional.

<sup>4</sup> Como lo sostuvo uno de los informantes claves entrevistados, el experto Eugene Zapata.

<sup>5</sup> Por supuesto, está implícito el manejo adecuado de las funciones y competencias de los GAD-P y de los otros niveles de gobierno.

### Líneas de Acción:

- La unidad de RR. II. mantendrá una periódica revisión crítica de los debates internacionales, sobre todo de las agendas relacionadas con las competencias del GADP. Esta línea de acción estará vinculada a varias de las estrategias presentadas en este documento.
- La unidad de RR. II. establecerá vínculos con la academia con el fin de diseñar metodologías e instrumentos que permitan el levantamiento de información relacionada con la territorialización de las temáticas priorizadas, a similitud de un sistema de alerta temprano.
- La unidad de RR. II. procurará mantener informada a la autoridad acerca de abordajes que se dan en el ámbito internacional, principalmente con relación a las agendas afines a las competencias del GADP y proveerá material relevante para tal efecto.
- La autoridad brindará el apoyo y las facilidades necesarias para que el equipo fortalezca sus capacidades y se mantenga actualizado en las temáticas priorizadas. Por su parte, las y los funcionarios mantendrán apertura a los nuevos aprendizajes.

# **4** ESTRATEGIAS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO

**Agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP. Estrategias y líneas de acción para la Internacionalización de Territorios.**

El objetivo de internacionalizar el territorio exige ser abordado desde una perspectiva de política pública de largo plazo que, como se explicó en el capítulo conceptual, conlleva tres componentes que distinguimos para efectos de una mejor comprensión, pero que están íntimamente vinculados. Estos son: 1. La construcción de un modelo de gobernanza que articule de forma eficiente a los distintos actores del territorio. 2. Una planificación integral que permita distinguir las potencialidades de la provincia y construir una visión a largo plazo. 3. La dimensión de lo 'glocal', es decir, la articulación de los debates sobre los principales retos globales, con las acciones que se desarrollan en los territorios.

En cuanto a la gravitación de los dos primeros componentes, se ha insistido en esta desde el capítulo anterior. Ahora bien, en lo que respecta a la perspectiva de lo glocal es importante porque nos permite entender, desde el rol de gobierno intermedio, cómo las agendas y desafíos planteados a nivel mundial se traducen en compromisos que se asumen desde los gobiernos locales. A manera de ejemplo, tomemos el cambio climático y sus efectos, que es reconocido como un problema global, pero tiene fuertes repercusiones en lo local, por tanto, las acciones de respuesta también deben ser locales. Este escenario abre una doble posibilidad para el GADP; por un lado, contar con elementos reflexionados globalmente, para incorporar el enfoque ecológico y ambiental en la búsqueda del desarrollo sostenible de su territorio; y, por otro, a partir de los aprendizajes y experiencias adquiridas en su gestión, construir una propuesta política que le permita proyectarse a los espacios de discusión e incidir en las propias agendas internacionales o intercambiar estas buenas prácticas con las de otros territorios extranacionales.

Para aprovechar estas posibilidades resulta necesario conocer cuáles son las principales agendas específicas que se discuten en el escenario internacional.

### » 4.1 Agendas internacionales relacionadas con las competencias de los GADP

A partir de las entrevistas realizadas para el desarrollo de esta investigación, se pudo distinguir una variada gama de temáticas que se están posicionando con fuerza en el escenario internacional y que, con seguridad, guiarán en los próximos años las decisiones de los países e instancias multilaterales. Entre las que se mencionaron están: la agenda ambiental y los esfuerzos por frenar el cambio climático, mitigar sus efectos y generar mejores condiciones de adaptación; la gestión de riesgo y las estrategias que se desprenden del acuerdo Marco de Sendai; el desarrollo rural y la soberanía alimentaria; los esfuerzos por poner fin a la pobreza y, de la mano de esto, la necesidad de una mejor distribución de la riqueza global; la nueva agenda urbana y la compleja relación entre las ciudades y las ruralidades; la agenda de mujeres y la búsqueda por terminar con toda forma de violencia basada en género; la construcción de una cultura de paz frente a los conflictos bélicos y también las expresiones de violencia en los territorios y la vida cotidiana; la movilidad humana entendiendo que es muy probable que en las

futuras décadas presenciaremos grandes éxodos humanos a causa del cambio climático, hambrunas y guerras; los temas de seguridad y delitos transnacionales; la interculturalidad y la protección del patrimonio material e intangible, entre otros.

No obstante, en consideración a las competencias de los GADP y las limitaciones en tiempo y espacio propias de este tipo de contribuciones, se priorizaron siete agendas que consideramos un importante punto de partida en la búsqueda de fortalecer la acción internacional de las provincias del Ecuador: 1. agenda ambiental y cambio climático; 2. desarrollo económico sostenible, esto es avanzar hacia una economía circular; 3. desarrollo rural sostenible; 4. agenda internacional de mujeres y género; 5. agenda de juventudes; 6. movilidad humana - migración; 7. gestión integral de riesgos.

### » Contribución de los gobiernos subnacionales para enfrentar el cambio climático

En relación a los esfuerzos globales por contrarrestar los efectos adversos del cambio climático, el debate internacional gira entorno a las reflexiones y líneas de acción establecidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de París. En Ecuador, las directrices para sumarse a ese esfuerzo están recogidas en la Estrategia Nacional para el Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012-2025.

En ese escenario, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) tiene como objetivo final “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero GEI a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático” (MITECO, s.f.). Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, cuando se empezaba a observar señales del cambio climático. Hoy en día, la Convención cuenta con la ratificación de 197 Estados Partes y ha llamado a los países industrializados a: asumir una mayor responsabilidad frente a la problemática, informar regularmente sobre sus políticas y medidas en materia de cambio climático, presentar un inventario anual de sus emisiones de GEI y apoyar las actividades relacionadas con el cambio climático en los países en menor desarrollo relativo (MITECO, s.f.). Respecto a los países en desarrollo, aunque con menor regularidad que los industrializados, también deben informar sobre las medidas implementadas y sus avances, aunque se tiene en cuenta que en estos las emisiones de GEI aún seguirán creciendo, pues tienen objetivos de desarrollo económico y humano por alcanzar (MITECO, s.f.).

El Acuerdo de París, por su parte, fue adoptado por los líderes mundiales reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor casi un año después, el 4 de noviembre de 2016 (ONU, s.f.). Es un tratado internacional jurídicamente vinculante que “cubre todos los aspectos de la lucha contra el cambio climático, tanto la mitigación, como la adaptación y los medios de implementación” (MITECO, s.f.).

Este instrumento se propone ser duradero en el tiempo y progresivo, en el sentido de animar a los países a asumir objetivos cada vez más ambiciosos, el principal de estos, conseguir a la llegada de la segunda mitad de siglo la neutralidad climática, esto es, un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de GEI. Para alcanzar sus propósitos, se dispone evaluar en ciclos de cinco años, los compromisos de los países por implementar acciones de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático (ONU, s.f.).

Tomando en cuenta el ámbito de acción de los gobiernos subnacionales en el Ecuador, se presenta aquí algunas consideraciones en relación con un conjunto de sectores relevantes, priorizados por los planes nacionales de mitigación y adaptación incluidos en la Estrategia Nacional para el Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012-2025.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025 indica que su implementación requerirá la articulación intersectorial e interinstitucional de entidades del gobierno central, GAD, sociedad civil y sector privado. En ese sentido, añade que los gobiernos autónomos descentralizados “son fundamentales para contrarrestar y aumentar la capacidad para afrontar los impactos negativos del cambio climático en los asentamientos humanos” (MAE, 2012). En el siguiente cuadro se presentan algunas de las medidas que los gobiernos subnacionales pueden impulsar:

**Tabla 2: Medidas de los GAD frente al cambio climático**

| <b>Medidas a tomar por parte de los GAD para afrontar los impactos negativos del cambio climático en los asentamientos humanos:</b>   |
|---|
| Incorporar variables de cambio climático en los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT).  |
| Elaborar políticas de gestión de riesgos que identifiquen el incremento de las amenazas y vulnerabilidades para los asentamientos humanos por los efectos del cambio climático.   |
| Mejorar la tecnología para la construcción de infraestructura y de vivienda.  |
| Hacer más sostenible la planificación de asentamientos, en términos de transporte, uso de energía, etc.   |
| Promover el respeto y cuidado del medio ambiente, manejando de manera eficiente los desechos sólidos, incentivando la agricultura urbana, impulsando las energías renovables y reduciendo la huella ecológica de los habitantes (Quezada citado por MAE, 2012). |

Fuente: MAE, 2012. Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025.

Los gobiernos provinciales del Ecuador pueden desempeñar un papel gravitante a favor de la adaptación y mitigación del cambio climático, ya sea por mandato del ordenamiento jurídico y constitucional vigente en el país o por la cercanía y conocimiento de las realidades en sus territorios. Así, uno de los papeles fundamentales de los GADP es el de planificación del desarrollo y, dentro de eso, de la producción en los territorios. Al respecto, se considera que “mejorar la adaptación de la gente a las condiciones locales, incrementar la productividad y reducir las emisiones deben ser sus objetivos” (CONGOPE, 2018a, p. 37). De manera concomitante, en su calidad de gobiernos intermedios deberían contribuir a compatibilizar las visiones, planes y programas a diferentes niveles de gobierno (parroquial, cantonal y provincial) dentro de sus territorios (CONGOPE, 2018a). Esto, con el fin de consolidar un ordenamiento territorial, con enfoque ecosistémico y dinámico ante el cambio climático para la conservación de la biodiversidad; enfoque que debe integrar áreas de protección, corredores biológicos, bosques modelo y unidades ecológicas de gestión para la conservación de la biodiversidad.

Otro papel que pueden desempeñar los gobiernos provinciales —dada su capacidad operativa y de despliegue, así como contar con la ventaja de mirar la totalidad de sus territorios y articular a los actores dentro de éstos— es la de levantar y generar información útil para avanzar con las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático, ya sea para construir líneas base desde las cuales partir o para evaluar resultados (CONGOPE, 2018b).

Los GADP son importantes también al momento de identificar sinergias con las políticas elaboradas desde el gobierno central; es decir, encontrar formas de “sumarse, participar e intervenir en acciones que se desarrollen en el contexto nacional” e identificar propuestas similares en otros territorios a fin de potenciar su efectividad (CONGOPE, 2018c, p. 8). Cabe recordar que los GAD de diferentes niveles, por medio de su gremio representante (en este caso, el CONGOPE), están incluidos en el Comité Intergubernamental de Cambio Climático (CICC), órgano llamado a coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno (CONGOPE, 2018c).

Finalmente, los gobiernos provinciales deberían participar con mayor decisión en la búsqueda de financiamiento para la implementación de acciones contra el cambio climático (CONGOPE, 2018c). Si bien se reconoce que hay fuertes exigencias para acceder a recursos económicos provenientes de las instituciones financieras internacionales, de los organismos multilaterales y de las agencias de cooperación, se plantea que “hay muchas más posibilidades para aquellas acciones que estén alineadas a una política nacional y que sean sinérgicas entre varias provincias” (CONGOPE, 2018c).

### » Contribución de los gobiernos subnacionales en la transición hacia una economía circular

Los límites ecológicos imponen la necesidad de pensar los procesos productivos y la economía en general, desde una perspectiva diferente, con responsabilidad en

la producción y el consumo y compromiso solidario con las generaciones futuras. En ese sentido, uno de los temas que más posicionamiento tiene en la agenda internacional, desde la adopción de los ODS, es la transición hacia una economía circular.

El sistema económico “lineal” que caracteriza al actual modelo de desarrollo, “se basa en ‘tomar, fabricar y desechar’ y en el que los recursos se extraen, se convierten en productos, se utilizan o consumen y posteriormente se desechan” (Chatham House, 2020, p. 6). Este modelo económico lineal es considerado “despilfarrador, extractivista y responsable en gran medida del cambio climático y el agotamiento de los recursos” (ONU, 2021).

En contraposición, un modelo de economía circular “plantea un enfoque completamente distinto que permite estimular el crecimiento económico y generar empleo sin comprometer al medio ambiente” (ONU, 2021). De esa manera se logra que los productos y materiales se mantengan en circulación durante el mayor tiempo posible “ya que estos se diseñan para que sean más duraderos y se puedan volver a utilizar, reparar y reciclar” (Chatham House, 2020, p. 6). La economía circular fomenta una productividad de largo plazo en la que se generen empleos ambientalmente responsables; para ello, “se busca eliminar los residuos y la contaminación, hacer que todos los productos tengan un diseño ecológico y que los materiales se mantengan en uso el mayor tiempo posible, permitiendo así la regeneración de los sistemas naturales” (ONU, 2021).

Vale aclarar que la economía circular, en tanto sistema económico, abarca una gran variedad de actores, sectores e instituciones. De manera errónea, se tiende a creer que la economía circular es un modelo que se centra solamente en la sostenibilidad medioambiental. Por el contrario, la economía circular es tan importante para el sector industrial y productivo en general, como lo es para el medio ambiente (Chatham House, 2020, p. 20).

En términos generales, los gobiernos—en sus diferentes niveles—son los llamados a formular políticas públicas que apunten al objetivo de “garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular” (Comisión Europea, 2015, p. 9). Dichas políticas pueden elaborarse a partir de la revisión de experiencias de otros lugares, pero requieren ser reformuladas, adaptadas y optimizadas para el contexto específico de cada territorio o unidad política (GRID-Arendal, 2021, p. 28).

Así, a partir de la experiencia africana, se identifican cinco tipos de políticas públicas que los gobiernos pueden formular para guiar y alentar la transición a la economía circular. El siguiente cuadro presenta estos tipos de manera resumida.

**Tabla 3: Tipos de políticas públicas para impulsar la economía circular**

|   |   |
|---|---|
| Políticas nacionales                                      | Políticas de alcance nacional que integren principios de la economía circular (incluyendo estrategias para promover el “crecimiento verde” o desarrollo sostenible).  |
| Políticas de productos                                    | Apoyan prácticas circulares relacionadas con el diseño, la manufactura, la distribución o la importación de productos y materiales específicos.   |
| Políticas de responsabilidad extendida de los productores | Coloca responsabilidad por los impactos ambientales de los productos durante su ciclo de vida sobre los productores y los involucra en la recolección, el procesamiento y la reutilización de los residuos. |
| Políticas de gestión de residuos y reciclaje              | Promueven prácticas circulares como la separación, transferencia, clasificación, tratamiento, recuperación y eliminación de residuos.   |
| Políticas fiscales  | Políticas tributarias y de gasto público que incentiven las prácticas circulares.   |

Fuente: Chatham House citado por GRID-Arendal, 2021, p. 30.

Los gobiernos en sus diferentes niveles pueden realizar diferentes tipos de inversiones para facilitar la transición a la economía circular. Principalmente, pueden invertir en investigación e innovación, dotación de infraestructura y desarrollo de habilidades; por ejemplo, “incorporando la economía circular en las escuelas e instituciones de educación superior, financiando la investigación aplicada y los programas de desarrollo de habilidades profesionales, e invirtiendo en innovación y cofinanciando infraestructuras físicas y digitales capacitadoras y esenciales” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 37).

Los gobiernos subnacionales, por su parte, pueden promover mecanismos de trabajo y coordinación entre múltiples actores relevantes y al interior de diversas cadenas de valor, con el objetivo de armonizar los esfuerzos y medir los avances en los territorios (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 37). También pueden estimular el diseño y la producción para la economía circular en diferentes sectores; a saber, “incentivando la producción regenerativa en los sectores de uso de la tierra, agricultura y alimentos, a través de regulaciones y subsidios o requiriendo que los productos sean reparables o tengan ciclos de uso extendidos, ya sea a través de una mayor durabilidad, modularidad, reutilización, potencial de remanufactura y requisitos de reciclabilidad” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 36).

Pueden liderar el desarrollo de sistemas de recolección y clasificación de residuos que mejoren la calidad del reciclaje, así como sistemas de tratamiento de los residuos orgánicos como el compostaje. De igual manera, “mediante una combinación de incentivos y desincentivos fiscales, se puede ayudar a que crezca el uso de materiales secundarios, apoyar las prácticas de simbiosis industrial y desincentivar los vertederos y la incineración” (Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, 2022, p. 36).

Por otra parte, los diferentes niveles de gobierno, entre ellos los subnacionales, pueden contribuir de manera clave a dinamizar las prácticas y los negocios circulares a través de la contratación pública. En el caso europeo, por ejemplo, esta representa alrededor del 20% del PIB de la Unión Europea (Comisión Europea, 2015, p. 5).

Los gobiernos subnacionales pueden también contribuir a formar la mano de obra cualificada para llevar a cabo la transición a la economía circular. Para ello deben brindar apoyo a través de los sistemas de educación y formación (Comisión Europea, 2015, p. 15).

Finalmente, el apoyo de los diferentes niveles de gobierno, entre ellos el subnacional, es fundamental para que las iniciativas circulares de organizaciones no gubernamentales y empresas sociales adquieran mayor escala, apoyo que puede venir dado mediante financiamiento o incentivos fiscales de diferentes tipos (Chatham House, 2020, p. 22).

### »» **Papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible**

Tradicionalmente se ha definido a la ruralidad como “áreas en las que se desarrolla la actividad agropecuaria y otras actividades primarias, [caracterizadas] por bajas densidades poblacionales, alta dispersión de los asentamientos, y ausencia de infraestructura” (Gordillo et al. citado por Penagos y Ospina, 2019, p. 7). Esta forma de concebir la ruralidad ha llevado al surgimiento de una institucionalidad y de políticas públicas que ya no resultan adecuadas a “una realidad en donde la economía y el empleo rural se han diversificado, las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, y más interdependientes con los espacios urbanos” (Penagos y Ospina 2019, p. 8).

Por su parte, Saravia-Matusy Aguirre (2019) señalan que lo rural debe ser entendido no solamente en términos poblacionales (como zonas con baja densidad poblacional y alta dispersión), sino también en términos del espacio físico que ocupa; es decir, en su dimensión territorial. Añaden que alrededor del 90% de los territorios del mundo se considerarían rurales o rur-urbanos (Demographia y Cox citado por Saravia-Matusy Aguirre, 2019) y que esta proporción del territorio mundial alberga las grandes reservas de agua dulce del planeta, gran parte de los ecosistemas costeros y terrestres, las tierras cultivables, los minerales y otros

tipos de recursos renovables y no renovables, así como “también los paisajes con los servicios turísticos y medioambientales que ofrecen” (Saravia-Matus y Aguirre, 2019, p. 3).

El abordaje del desarrollo rural en las agendas internacionales presenta como punto medular su relación con las metrópolis y las ciudades, dado el proceso de hiper-urbanización que el mundo está experimentando. En el caso de América Latina y el Caribe, se considera que, a partir de los años setenta, el número de habitantes urbanos comenzó a ser mayor que el número de habitantes rurales y que, para el año 2030, el 84% de los habitantes de la región se concentrará en las ciudades. Esto indica que hay una tendencia a una mayor concentración de la población en los centros urbanos y a un despoblamiento del campo, debido en buena parte a la falta de oportunidades económicas y de acceso a servicios básicos de calidad en las zonas rurales (Saravia-Matus y Aguirre, 2019). Aquello trae consigo una tensa relación en torno a temas como la producción y circulación de alimentos, el cuidado de fuentes de agua y su consumo responsable, cuidado de ecosistemas y servicios ambientales, entre otros.

Ahora bien, en lo que respecta al desarrollo rural, desde un enfoque integral, este se define como “una cuestión multidimensional, cuyos efectos desbordan con creces los límites de lo sectorial” (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 7); esto es, no se limita al desarrollo de la agricultura o al cuidado del medio ambiente u otra agenda sectorial por separado. Requiere, por el contrario, un abordaje integral que atienda a todas las dimensiones que lo componen. Así, según estos autores, la transformación del mundo rural en América Latina y el Caribe, en sintonía con los ODS, implica hacer frente a cuatro agendas ambiciosas:

*En primer lugar, asegurar un bienestar mínimo y oportunidades para la totalidad de habitantes del mundo rural de la región; en segunda instancia, transformar la economía rural; en tercer lugar, construir una relación con el medio ambiente diametralmente distinta a la de los siglos precedentes; y en cuarto lugar, para viabilizar lo anterior, es imprescindible forjar una nueva gobernanza del mundo rural, lo que supone una arquitectura institucional reacondicionada a los desafíos del presente (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 7).*

Dado que los gobiernos subnacionales tienen algunas competencias en las zonas rurales, existe un conjunto de funciones que pueden cumplir para fomentar un desarrollo rural integral. Entre los principales están los siguientes:

**Tabla 4: Rol de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural sostenible**

|   |   |
|---|---|
| <p>Formuladores de políticas públicas</p>   | <p>Construir sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, a través de una combinación de estrategias de abastecimiento de cadenas de suministro locales y estrategias para su integración con mercados regionales o internacionales de alimentos (CEPAL-FAO-IICA, 2022).</p> <p>Diseñar arreglos institucionales y presupuestos específicos que incluyan de manera expresa a la sociedad y al sector privado en su conjunto (Penagos y Ospina, 2019).</p> <p>Revisar el ordenamiento vigente y sentar los principios socioeconómicos y ambientales para los procesos de transformación de la producción de alimentos, la matriz energética y la lucha contra el cambio climático (Saravia-Matus y Aguirre, 2019).</p> |
| <p>Generadores de</p>   | <p>Dada su presencia en territorio y al contar con personal propio, los gobiernos subnacionales deberían generar los datos necesarios para, por ejemplo, medir el costo real de los alimentos desde las perspectivas económica, social y ambiental, así como para evaluar los efectos y resultados de los programas y proyectos implementados (CEPAL-FAO-IICA, 2022).</p>   |
| <p>Planificación, diseño, ejecución y mantenimiento de la infraestructura rural</p> | <p>Liderar el proceso de desarrollo territorial rural y tener capacidad de planeamiento a nivel local.</p> <p>Asegurar recursos para gastos corrientes, de manera especial el mantenimiento de infraestructura.</p> <p>Llevar a cabo procedimientos que permitan involucrar al sector privado en la provisión de infraestructura rural (Fort, 2019).</p>  |
| <p>Formación de capital humano y social</p>   | <p>Erradicar el rezago en la inversión social rural y de infraestructura, dotando de infraestructura y servicios básicos que permitan cerrar las diferentes brechas existentes en las zonas rurales (Saravia-Matus y Aguirre 2019).</p> <p>Dedicar atención y recursos para hacer frente a la pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales.</p>  |
| <p>Formación de una ciudadanía rural informada y participativa</p>                  | <p>Revisar la institucionalidad para que permita la participación de una ciudadanía participativa e informada (Trivelli y Berdegué, 2019).</p>  |

|   |   |
|---|---|
| Facilitar la articulación con el sector privado                     | Tanto para el financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de la infraestructura rural, como para la construcción de una nueva gobernanza que incorpore a todos los actores del territorio.   |
| Liderar la construcción de una nueva gobernanza e institucionalidad | Generar una institucionalidad que responda a la situación actual del mundo rural.<br>Construir una institucionalidad pública de las zonas rurales en conjunto con los tradicionales ministerios de agricultura, los espacios intersectoriales y los diversos actores del territorio, incluyendo al sector privado (Penagos y Ospina, 2019). |

### » Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda de mujeres y género

El derecho a la igualdad y la no discriminación supone la base del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que promueven la igualdad entre hombres y mujeres, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres, entre otros. No obstante, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el instrumento más amplio en materia de derechos de las mujeres, es de carácter vinculante y busca eliminar la discriminación contra las mujeres, así como alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres (ONU Mujeres, 2015, p. 2).

La CEDAW plantea que, en todas partes del mundo, las mujeres y las niñas deben tener los mismos derechos y las mismas oportunidades y les debe ser posible llevar una vida libre de violencia y discriminación. La igualdad de oportunidades debe incidir de forma directa en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Para ello, los Estados Partes se comprometen a sentar bases legales que aseguren la igualdad formal de género y, más allá de eso, propicien una igualdad de resultados o de facto, también llamada igualdad sustantiva (ONU Mujeres, 2015, p. 4).

En América Latina y el Caribe todavía hay mucho trabajo por hacer. Aun así, la Agenda Regional de Género ha incorporado nuevos compromisos asumidos por los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este instrumento es de carácter progresivo y acumulativo, es decir, cada documento reconoce el valor tanto político como programático de los anteriores y se complementa teniendo en cuenta los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos que hayan surgido a nivel regional y mundial. En el instrumento se distinguen tres categorías para los compromisos adquiridos: enfoques que conducen a políticas públicas, dimensiones críticas para la igualdad de género y ejes para la implementación de dichas políticas (CEPAL, 2017, p. 10). La Agenda

Regional de Género mediante la Estrategia de Montevideo plantea un plan de acción que involucra todos los niveles; a saber: nacional, subnacional, local, regional e internacional (CEPAL, 2017).

Ecuador es firmante de la CEDAW y la ha ratificado, así también lo ha hecho con la Agenda Regional de Género y otros instrumentos internacionales referentes a la temática. En lo interno, en el ámbito jurídico, en enero de 2018 fue expedida la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como resultado de las luchas históricas y exigencias del movimiento de mujeres del Ecuador, presionando el cumplimiento de una de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano. Sin embargo, en la normativa laboral, en cambio, aún se mantienen normas que excluyen a la mujer de ciertas modalidades de trabajo, exclusión que se ampara en la protección de la salud e integridad física de las mujeres, lo que sostiene estereotipos de género en el tema empleo (Sallé, Molpeceres, e Infante, 2018, p. 35).

La temática también está muy presente en las redes de articulación de gobiernos subnacionales y locales; por ejemplo, CGLU posee su propio comité para la igualdad de género, cuyo trabajo se enfoca en incrementar el perfil de las mujeres elegidas a nivel local o internacional e interceder por los procesos de gobernanza local, en referencia a la temática de género. Se busca también incrementar la proporción de mujeres que se desempeñan en instituciones locales y promover la participación de todas las mujeres en la toma de decisiones, mediante la conexión entre organizaciones de la sociedad civil y mujeres electas (UCLG Women, 2022a).

Por su parte, la Agenda Regional de Género, que se materializa en la Estrategia de Montevideo acordada por los gobiernos de Latinoamérica y el Caribe, está compuesta por 74 medidas distribuidas en diez ejes de implementación. Algunas de estas apuntan a ser priorizadas en los planes nacionales de desarrollo y otras exigen la necesidad de una acción territorial, por ejemplo:

- Eje 1 - Medida 1.a: incorporación de los compromisos asumidos por los gobiernos en la Agenda Regional de Género, “en políticas, planes y programas nacionales, subnacionales y locales de igualdad, derechos de las mujeres y desarrollo sostenible” (CEPAL, 2017, p. 23).
- Eje 2 - Medida 2.b: fortalecimiento de mecanismos para el adelanto de las mujeres con recursos suficientes, así como también garantizar su sostenibilidad en el tiempo, con especial atención a los niveles subnacional y local (CEPAL, 2017, p. 25).
- Eje 2 - Medida 2.c: impulsar la creación y consolidación de las instancias para la igualdad de género y derechos de las mujeres en ministerios sectoriales [...] gobiernos subnacionales, municipales y locales (CEPAL, 2017, p. 25).
- Eje 6 - Medida 6.a: diseñar e implementar planes de comunicación para la difusión de acuerdos, obligaciones y compromisos de los Estados en

relación a los derechos humanos de las mujeres y niñas y su articulación con las prioridades mundiales, nacionales, subnacionales y locales (CEPAL, 2017, p. 31).

- Eje 10 - Medida 10.a: creación o fortalecimiento de sistemas de monitoreo que permitan evaluar el grado de implementación de leyes, políticas, planes y programas referentes a la igualdad de género a escala regional, nacional y subnacional (CEPAL, 2017, p. 37).

Ahora bien, en cuanto a la economía del cuidado —que es otro eje en el que los gobiernos subnacionales pueden accionar—, un punto central es la implementación de un Sistema Local de Cuidados (que puede tener una dimensión provincial, municipal, distrital o parroquial). Este proyecto requiere la simultaneidad de varios procesos de articulación, participación social y gestión en distintos niveles de decisión política y sectorialidad (ONU Mujeres, 2021).

Junto con la implementación de los sistemas de cuidado, se considera también la posibilidad de crear una junta, concejo o mesa interinstitucional de cuidados que integre a las instituciones con competencias relacionadas a la temática. Este órgano sería responsable de articular decisiones políticas, concentrándose inicialmente en la construcción de un plan de acción con objetivos y metas, adaptados a cada una de las poblaciones objetivo y para cada uno de los componentes del sistema. De igual manera, tendría la función de identificar las necesidades presupuestarias (ONU Mujeres, 2021, p. 34).

El empoderamiento económico de las mujeres y emprendimiento es otro de los ejes que se ha trabajado desde los gobiernos subnacionales del Sur Global. En Banjul (Gambia), se creó un sistema de micro financiamiento que les permitió a las mujeres trabajadoras no remuneradas dedicadas a las actividades domésticas, convertirse en comerciantes, lo que incrementó su independencia financiera y autonomía personal. Asimismo, en Sierra Leona se proporciona servicio de guardería para las comerciantes, ello contribuye a sus economías, pero también alivia su carga de trabajo en el hogar, que con frecuencia no se reconoce (UCLG Women, 2022b, p. 17).

### » Contribución de los gobiernos subnacionales a la agenda internacional de juventudes

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llevó el foco a la participación juvenil. Los jóvenes no solo son percibidos como beneficiarios directos de la ejecución de esta agenda, sino que se convierten en agentes de cambio para la instrumentación eficaz de la misma, en procura de una mayor prosperidad (UNFPA, 2018, p. 79). Es así que se han generado distintas iniciativas de alcance internacional o regional, con el fin de posicionar los aportes de las juventudes en línea a la consecución de las metas de desarrollo sostenible.

En este orden de ideas, resulta importante mencionar aquellas iniciativas pensadas para el diálogo e intercambio de experiencias; una de estas es el Foro para la Juventud del Comité Económico Social de la ONU (ECOSOC). En la edición de 2021, el debate se desarrolló alrededor de uno de los lemas de la Agenda 2030: “sin dejar atrás a la juventud”, dentro de este se evaluó que el principio no se estaba aplicando de manera consistente, lo que resultó en diferentes formas de discriminación que refuerzan las vulnerabilidades y marginalización hacia diferentes sectores de la población. Por ello, los participantes del foro enfatizaron en la necesidad de considerar las experiencias de la población joven para atacar los problemas estructurales y desafíos de las sociedades actuales (ECOSOC, 2021).

Los abordajes sobre la temática de juventud han posicionado la necesidad de trabajar en áreas vitales como las oportunidades de trabajo en condiciones adecuadas y la existencia de marcos regulatorios que permitan superar la violencia, a menudo asociada a la pobreza y al desempleo juvenil (ECOSOC, 2021). Con este punto de partida y considerando que el bienestar de las juventudes está vinculado de forma directa con la erradicación de las inequidades y la construcción de sistemas universales de protección social, su participación en la Agenda 2030 se vuelve transversal y no exclusiva de un ODS particular (CEPAL, 2021).

Al hablar de la participación juvenil en la toma de decisiones sobre política pública y en los distintos niveles de gobernanza, incluido el internacional, se hace referencia a la inclusión de un sector de la población cuya movilización e influencia se ha vuelto cada vez más notoria en los asuntos públicos, lo que cambia la noción tradicional acerca de la juventud. En ese sentido, son las mismas agencias de la ONU las que ven como sus principales aliados a los gobiernos subnacionales para que —en la territorialización de las agendas de desarrollo sostenible— participen activamente las juventudes, sean visibilizadas como sujetos políticos que afectan la transformación de sus territorios y realidades (Figueroa, 2019, pp. 184 - 187) y, a su vez, incidan posteriormente en las discusiones de las propias agendas internacionales.

Si bien los gobiernos intermedios están en la vanguardia de la lucha contra las desigualdades y desempeñan un papel crucial al momento de garantizar seguridad, subsistencia y bienestar, muchas veces existe una desconexión con las esferas nacional, regional y global. Esta brecha debe trabajarse para aprovechar la posición privilegiada de los gobiernos subnacionales de promover la participación ciudadana de varios sectores, incluido el de la juventud. En efecto, además de apoyar el debate democrático y los diálogos entre muchos actores, los gobiernos locales y regionales pueden identificar diversas formas de exclusión y trabajar para definir y aplicar políticas que conduzcan a cambios estructurales (UCLG Women, 2022, p. 5).

Las problemáticas y brechas estructurales que busca atender la participación juvenil son complejas y multidimensionales, por lo que necesitarán mecanismos de respuesta en clave intersectorial (Menardi, 2012, p. 41), a más de la conjunción que se ha venido mencionando entre lo local, nacional e internacional.

Ahora bien, al momento de plantear una política pública local destinada a las juventudes, se suele caer en el error de centrarse únicamente en crear espacios para el deporte y la cultura, desde la perspectiva de uso adecuado del tiempo libre. Sin embargo, una política de juventudes debe abarcar un abanico más amplio de las problemáticas que les afectan. Esto es: cerrar las brechas y contribuir al fortalecimiento del sistema de educación regular, propiciando su acceso y permanencia al menos hasta el tercer nivel; fortalecer la formación técnico-tecnológico dual con vinculación al sistema productivo; generar un programa local y provincial de empleabilidad para las y los jóvenes que no continuarán con sus estudios superiores; brindar apoyos e incentivos para quienes quieren desarrollarse profesionalmente en otros ámbitos no académicos, como el deporte o las artes; generar programas de apoyo a padres y madres prematuros, etc.

Además, dicha política de juventudes debería contemplar su participación, visión y corresponsabilidad en las demás agendas del desarrollo sostenible del territorio. A saber: la construcción de una cultura de paz y el fin de toda forma de violencia y exclusión por género, etnia, edad, etc.; el cuidado al medio ambiente y la implementación de medidas para mitigación y adaptación al cambio climático; el impulso al desarrollo rural sostenible, que contemple nuevos sistemas alimentarios, soberanía alimentaria y una nueva cultura nutricional, entre otras (PNUD, 2019).

En conclusión, los gobiernos intermedios pueden contribuir en dos esferas. Por un lado, en la generación de mejores condiciones materiales e institucionales para el desarrollo pleno de las y los jóvenes y, por otro lado, motivando su participación tanto en la territorialización de la Agenda 2030 —en la que el papel de la juventud se vuelve transversal—, así como en el posicionamiento de su voz, en el escenario de las discusiones globales.

### » Papel de los gobiernos subnacionales en la agenda internacional sobre migraciones

En la Agenda 2030 se reconoció por primera vez la contribución de la migración al desarrollo sostenible. La migración es tomada como un fenómeno transversal dentro de esta agenda y que se relaciona de diferentes formas con todos los ODS. Por lo menos diez de los diecisiete objetivos plantean metas e indicadores que involucran a la migración o la movilidad humana. De manera puntual, la referencia central a la migración se encuentra en el ODS 10, de modo más específico en la meta 10.7: “Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (Migration Data Portal, 2023).

La migración es un fenómeno complejo, multifacético e interdisciplinario que, al ponerse en el centro de los ejes de trabajo del desarrollo sostenible, trae consigo la necesidad de elaborar una estructura y análisis de políticas que conceptualicen la gobernanza para la migración. Es así que se podrán identificar indicadores

claros y medibles para evaluar las políticas que necesiten aplicarse (OIM, 2016, p. 16). Si bien, es preciso evaluar la situación de los países y los indicadores que miden sus respectivos niveles de migración, también es prudente aclarar que la migración no supone un problema para el desarrollo; por el contrario, puede ser vista como un mecanismo para favorecer la consecución de los ODS. De acuerdo con el director general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cuando los movimientos migratorios son seguros, legales y ordenados no solo se tornan inevitables sino también beneficiosos, lo que mejora las vidas de los migrantes, sus familias, así como las comunidades de origen y de acogida (OIM, 2018, p. 19).

No obstante, en las condiciones actuales hay que considerar que los migrantes constituyen un grupo particularmente vulnerable, víctimas de distintos delitos transnacionales y blanco de múltiples formas de discriminación, lo que les hace merecedores de una atención especial. Siendo así, se coloca a los refugiados, desplazados internos y migrantes entre las personas vulnerables a las cuales se debe empoderar y cuyas necesidades deben abordarse (OIM, 2018, p. 20).

Si se retoma la discusión alrededor de la gobernanza de la migración, se analiza un concepto complejo que envuelve un amplio rango de actores que incluye a los individuos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y al sector privado. Una definición general acerca de la gobernanza de la migración sugiere que esta abarca una variedad de normas, reglas, principios, procedimiento de toma de decisiones que existen y se desarrollan por encima del nivel de un único Estado nación. Aunque, si se toma en cuenta la necesidad de incluir de forma clara a los actores subnacionales, existe una definición alternativa que se enfoca en la existencia de múltiples actores (OIM, 2016, p. 12).

Partiendo de la multiplicidad de actores, cabe mencionar que el gobierno nacional no puede reflejar, comprender o responder adecuadamente a las realidades migratorias de los países por sí solo, este necesita involucrar a los gobiernos intermedios y locales. Ello implica que estos se involucren de manera activa y directa en el proceso de implementación y en las medidas de respuesta ante los flujos migratorios, reforzando la política vertical con estrategias coherentes, desde los distintos niveles gubernamentales. De igual manera, el fortalecimiento de las políticas verticales permitirá a los gobiernos intermedios y locales transmitir su experiencia y conocimiento con una visión más aterrizada a las realidades del territorio (OIM, 2018, p. 57).

Un aspecto central en los procesos de movilidad humana es que estos han configurado comunidades cada vez más diversas. Frente a ello, un reto significativo para los gobiernos locales e intermedios es la inclusión de los migrantes con la comunidad local, por medio de campañas de concientización hacia la población y medios de comunicación, la implementación de iniciativas sociales, culturales y deportivas que fomenten esta integración. En esta línea se requiere especial atención a las mujeres, por los riesgos a los que se ven expuestas, y a los jóvenes, por la dificultad de construir un sentido de pertenencia.

Al mismo tiempo, se reconoce el rol crucial de los gobiernos locales e intermedios como un engranaje clave tanto para llevar adelante medidas que favorezcan la cohesión social entre la población migrante y la comunidad de acogida, como en la implementación de políticas migratorias ajustadas a los entornos locales; pues estos son los que viven cotidianamente la presión sobre los servicios, plazas de trabajo y los salarios que los flujos migratorios suelen producir. Además, como lo señala la Conferencia del Paba+40 —celebrada en Buenos Aires en el año 2019—, se destacan sus esfuerzos encaminados a la prestación de servicios de calidad en las zonas rurales para afrontar los factores que impulsan la migración del campo a la ciudad y los problemas conexos a esta.

### » Participación de los gobiernos subnacionales en la gestión integral de riesgos

La Agenda 2030, elaborada en 2015, resalta la importancia de reducir el riesgo de desastres para alcanzar los ODS. Los desastres naturales pueden influir de manera negativa en fenómenos como la pobreza, la disponibilidad de alimentos y agua, el acceso a la salud, la infraestructura (pública y privada), la urbanización, el cambio climático y la preservación de los ecosistemas (CEPAL, 2020). De ahí que la Agenda 2030 contenga diecisiete metas que se relacionan de manera directa con la gestión del riesgo de desastres y otras que lo hacen de manera indirecta. A la par, se plantea que es indispensable que toda estrategia de desarrollo sostenible incorpore elementos de gestión del riesgo de desastres.

El Marco de Sendai, adoptado el 18 de marzo de 2015 por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, deviene de otros acuerdos internacionales en materia de gestión de riesgos como: el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1989), la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994) y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (1999).

El Marco de Sendai se propone como resultado esperado para los próximos 15 años: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (ONU, 2015). Para alcanzar ese resultado establece el objetivo de:

*Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia (ONU, 2015).*

Tabla 5: Metas mundiales del Marco de Sendai

**Para evaluar los avances mundiales hacia el cumplimiento del objetivo general y del resultado esperado, el Marco de Sendai establece siete metas mundiales a alcanzar hasta el año 2030:**

a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres;

b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial;

c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial;

d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas;

e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local;

f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del Marco;

g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso

Fuente: ONU, 2015, p. 12. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030.

Debido a que en esta agenda no se presentan actividades específicas para los gobiernos intermedios y locales, con mayor énfasis se requiere de la articulación de todos los niveles de gobierno. Es necesario superar el modelo tradicional departamental de solución de problemas, consistente en dividir el todo en partes y resolver los síntomas. Por el contrario, su abordaje debe tener un enfoque sistémico. En ese sentido, la planificación para el desarrollo puede tener un papel fundamental (CEPAL, 2020).

La planificación, desde un enfoque sistémico, debe hacer frente a cuatro tipos de desafíos prácticos para la adecuada gestión de las interacciones complejas, implicadas en un sistema. El primer desafío tiene que ver con la “intertemporalidad” e implica “definir mecanismos de articulación entre los horizontes de planificación a corto, mediano y largo plazo” (CEPAL, 2020). El segundo desafío es el de la “intersectorialidad” y se refiere a la necesidad de articular, desde una perspectiva integral, el trabajo de las instituciones públicas encargadas de diferentes temas, áreas o sectores. El tercer desafío atañe a la “interesalaridad” e implica la

necesidad de dar coherencia a las acciones de diferentes niveles de gobierno, por un lado, y desde lo global hacia lo local, por otro. Por último, el cuarto desafío de la planificación sistémica tiene que ver con la dificultad de articular una multiplicidad de actores “con intereses y valores diversos y, en muchos casos, divergentes”. En este sentido, la planificación “debe identificar y comprender a estos actores y sus interrelaciones, promoviendo la participación y el diálogo en busca de un objetivo común” (CEPAL, 2020. P. 28).

Al entender por implementación “el conjunto de acciones que se ponen en marcha para alcanzar los objetivos que se han planteado” (Van Meter y Van Horn citado por García, 2021, p. 43), García señala que “un aprendizaje derivado de la puesta en marcha de la Agenda 2030 y del impacto de la pandemia en la consecución de los ODS es que cualquier estrategia efectiva de implementación de un acuerdo de esta naturaleza requiere la consideración de dos variables claves” (2021. p. 40). La primera de estas variables sería el entorno. En este sentido, es necesario “tener en cuenta los cambios del entorno y, especialmente, el impacto de los denominados riesgos globales” (García, 2021, p. 41). La segunda variable es el desarrollo de las capacidades de gobernanza por parte de las organizaciones públicas (García, 2021).

La capacidad de gobernanza tiene que ver, por un lado, con “la existencia de recursos intangibles que generan valor público al funcionamiento de las organizaciones públicas y garantizan la gobernabilidad, el apoyo social y la movilización de actores clave de la sociedad” (Martínez citado por García, 2021, p. 51) y, por otro lado, con “las habilidades para articular y agregar las demandas ciudadanas, a partir de los intereses e ideologías que intervienen en los procesos decisionales” (Repetto citado por García, 2021, p. 51).

Dado que la cantidad de actores que intervienen en los procesos de planificación e implementación de la gestión de riesgos puede ser un factor que dificulte la conformación de redes de gobernanza, puede ser necesario “establecer criterios que determinen qué actores entran en la red y qué actores quedan excluidos” (García, 2021, p. 51). Para las organizaciones públicas esto no es tarea fácil, pero es, en última instancia, una decisión de carácter político, la cual puede estar condicionada por:

*las valoraciones de las oportunidades políticas que brinde el entorno, las capacidades de las propias organizaciones para desarrollar mecanismos de coordinación con los actores que conforman la red, el grado de representación deseado o demandado por los actores y los ciudadanos, la complejidad de los problemas que se abordan y [el] coste político tanto de la inclusión como de la exclusión de determinados actores (García, 2021, p. 53).*

### » 4.2 Estrategias y líneas de acción para la Internacionalización de Territorios

Bajo la concepción de ‘glocalización’, el liderazgo de los gobiernos subnacionales resulta ser una de las fuerzas impulsoras más importantes para la consecución de la Agenda 2030 y de las agendas internacionales de temáticas específicas.

Los gobiernos intermedios, a más de mantener una relación con el gobierno central, representan un vínculo directo con distintos actores locales (idealmente cuentan con mayor posibilidad de propiciar la participación de la sociedad civil e incluir al sector privado), de tal manera que cuando un territorio tiene una planificación adecuada se convierte en un referente de desarrollo y progreso (Andrade, 2019, p. 3). En este sentido, los gobiernos locales asumen el reto de garantizar espacios sostenibles, inclusivos y seguros para sus habitantes.

Al jugar un rol importante a nivel local, no solo se convierten en implementadores de las agendas internacionales, sino que son los responsables políticos de vincular las necesidades de los territorios a los instrumentos y discusiones globales, de ese modo se establece una permanente retroalimentación de doble vía. Bajo esta perspectiva, se presentan a continuación tres estrategias que buscan propiciar la internacionalización.

### » Tercera estrategia: distinguir y priorizar las temáticas que se incluirán en el Plan Estratégico de Internacionalización de la provincia, a partir de un análisis crítico y objetivo de las necesidades y potencialidades específicas del territorio

Las temáticas con las que se buscará la proyección internacional del territorio pueden surgir de dos procesos analíticos: 1. la identificación de una necesidad en base a la intersección de las agendas internacionales y las competencias del gobierno provincial y 2. una especificidad (oportunidad) del territorio, ya sea por su ubicación geográfica o por contar con algún patrimonio natural o cultural.

El abordaje de la temática siempre implica una relación dialógica entre lo local y lo global; es decir, una vez que hemos distinguido el aspecto, especificidad o problemática de nuestro territorio —con la que buscamos proyectarnos nacional e internacionalmente— lo analizamos a la luz de las discusiones internacionales y de ahí definiremos el horizonte al que aspiramos, en términos de desarrollo local.

En ese sentido, es importante entender que los desafíos en nuestro territorio son, en buena parte, también los desafíos globales (salvo las especificidades de cómo se expresan localmente, claro está). Así mismo, es importante relacionarnos a nivel internacional pues nos permite afrontar estos retos con otras perspectivas y herramientas, ya sea porque se logra atraer recursos o por las experiencias y conocimientos que nos compartan otros gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en lo que refiere a la definición de la especificidad del territorio es importante que se lo haga desde una perspectiva realista. Por el grado de pertenencia que tenemos con nuestro territorio, con certeza muchos elementos nos parecen atractivos o interesantes, pero hay que buscar esos dos o tres aspectos que puedan destacar desde la mirada externa; en esto, el papel de la academia local, nacional e incluso internacional, puede resultar muy enriquecedor.

### Líneas de acción:

- Las áreas técnicas construirán un insumo en el que se analice las principales líneas de acción de la política pública local (principalmente en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT) y de la planificación plurianual que la administración se ha planteado.
- La unidad de RR. II. preparará un insumo técnico que vincula las competencias del GADP con los debates internacionales, a partir de la revisión periódica de las agendas de desarrollo.
- La autoridad procurará institucionalizar un espacio de coordinación entre la unidad de RR. II. y las áreas técnicas en el que se prioricen las dos o tres temáticas que serán la punta de lanza para la internacionalización que se busca. Dicho espacio será la base sobre la cual se construirán los espacios de gobernanza territorial; en palabras sencillas, nos pondremos de acuerdo casa adentro para hablar un mismo lenguaje.
- La autoridad provincial, en conjunto con el directorio de la prefectura, puede actualizar esa priorización anualmente; es decir, la selección de la temática no es una sola vez y para siempre. Además, también puede variar cuando se socialice con los distintos actores que se involucren en el modelo de gobernanza que se plantea en la siguiente estrategia.

### » Cuarta estrategia: diseñar e implementar un mecanismo de gobernanza territorial que, a su vez, sustente la construcción de un plan de internacionalización

La acción internacional de un territorio no tiene que ser un monopolio de la administración gubernamental. La prefectura, con la legalidad y legitimidad que le asiste, debe salir al mundo de la mano de los distintos actores y sectores del territorio: la academia, la sociedad civil, el sector privado y los líderes de opinión.

Después de analizar las necesidades y fortalezas del territorio se requiere involucrar a todos los actores territoriales bajo un buen modelo de gobernanza; esto es, una correcta distinción de competencias, tanto en la perspectiva vertical entre los distintos niveles de gobierno, como horizontal entre los distintos sectores involucrados con la temática y los actores presentes en el territorio. La perspectiva que los distintos actores tienen sobre la temática, y sobre el propio desarrollo

integral del territorio, ampliará nuestra mirada a aspectos que no habíamos considerado, pero esta alianza, además, puede traducirse en más recursos, como pueden ser: económicos, conocimiento técnico y científico, y relaciones que complementarían los esfuerzos del GADP como institución.

### Líneas de Acción:

- Las direcciones (o unidades) de planificación y participación ciudadana, en base a las temáticas priorizadas en la estrategia anterior, elaborarán un mapeo de los actores que estarían involucrados, con el respectivo análisis de fuerzas y contrapesos que podrían expresarse en la articulación.
- La unidad de participación ciudadana propiciará la conformación de este (o estos) espacio(s) de articulación a los actores mapeados.
- Las unidades técnicas apoyarán el proceso con los mapeos y relacionamientos previos con los que cuenten (adquiridos en el desenvolvimiento propio de sus actividades). A propósito de estos dos últimos puntos es importante recalcar que algunas de las líneas de acción que se proponen, total o parcialmente, ya son llevadas adelante por el GADP. No se trata, entonces, de empezar de cero, sino de darle un giro a lo que ya tenemos, ahora con un enfoque de posicionamiento internacional.
- Una vez conformados estos espacios, la unidad de RR. II. se encargará de motivar y mantener la participación de las demás instituciones y actores. Además, se encargará de llevar adelante la memoria técnica del proceso.

### » Quinta estrategia: diseñar un Plan Estratégico de Internacionalización para la provincia, en base a las características priorizadas del territorio y del modelo de articulación y gobernanza territorial

Trabajar en las estrategias que detallamos hasta aquí constituye en sí un avance importante en la búsqueda de proyectar nuestro territorio internacionalmente, pero es necesario clarificarlo y articularlo de manera estratégica en una planificación participativa. Se aclara que el proceso que se está proponiendo en este documento no es lineal; es decir, no es una camisa de fuerza cumplir primero una estrategia antes de pasar a otra, estas bien pueden conseguirse de forma paralela.

Para efectos de este estudio, se mantuvo una entrevista con el Coordinador General de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Sao Paulo, Hugo Salomao, quien nos compartió:

*cuando se realizó un primer proceso de internacionalización del Estado de Minas Gerais, contaban una ciudad que era patrimonio de la UNESCO*

*y recibía un flujo muy grande de embajadores y de turistas, pero no tenía una estrategia de internacionalización. Tenía todas las capacidades: una universidad muy calificada, un patrimonio de la UNESCO y tenían un flujo turístico muy grande, pero no tenían una estrategia de internacionalización, por lo que este primer intento no fue fructífero.*

Por ello, es transcendental contar con un análisis profundo del territorio, con temáticas o especificidades priorizadas y con una fuerte articulación multifactor y multinivel bajo un adecuado modelo de gobernanza. Es hora de pasar a las definiciones, pues tenemos que establecer objetivos claros, acciones concretas y asignarlas a las respectivas instituciones responsables. Así las cosas, se debe mapear: 1. prefecturas del país con las que podemos aliarnos; 2. gobiernos subnacionales de Sudamérica y el mundo con los que podemos relacionarnos; 3. posibles plataformas internacionales de gobiernos locales y regionales existentes, a las que podemos vincularnos para los objetivos que buscamos. En definitiva, tener muy claro ¡qué es lo que queremos proyectar internacionalmente y cómo buscamos hacerlo!

### **Líneas de Acción:**

- Las unidades de RR. II. y planificación presentarán las temáticas priorizadas, su vinculación con las agendas de desarrollo y las oportunidades que se tendrían para el posicionamiento internacional.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial nutrirá la propuesta desde la información, conocimientos, experiencias y relaciones que los actores participantes tienen.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial definirá los objetivos y las actividades con los respectivos responsables, que constituirán el Plan de Internacionalización de la Provincia. Además, se requerirá hacer un balance de los aspectos con los que ya se cuenta y definir aquellos en los que se requiere avanzar, especificando, para esto, indicadores de seguimiento. En ello será de utilidad que los participantes del espacio conozcan las estrategias que se presentan de aquí en adelante, para que se tenga claro el camino a seguir.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial puede nombrar a una comisión técnica que se encargue del seguimiento a los avances y mantenga informados a los demás participantes.
- La autoridad provincial con el apoyo de la unidad de RR. II., una vez definidas las temáticas, los objetivos, las actividades y responsables, establecerá la articulación con otras provincias que compartan su mismo interés.

### » Sexta estrategia: implementar un sistema local de información que reporte el estado de avance del territorio, en la localización de los ODS

La localización de las agendas internacionales requiere del diseño e implementación de sistemas locales de información que sean efectivos y operativos, que estén a la mano de los distintos actores tanto para su alimentación como para su uso. Esta intención requiere suplir necesidades y vacíos de información por medio de alianzas con la academia, observatorios, fundaciones, centros de investigación o instituciones cuya labor esté enfocada a la investigación o el levantamiento de información.

Una información de calidad permite entender cuáles son las principales problemáticas y brechas territoriales. Con esta base se pueden construir planes de desarrollo y ordenamiento territorial inteligentes y efectivos (en la actualidad, este instrumento en la mayoría de los casos, carece de utilidad práctica), los mismos que se materialicen en programas, planes y proyectos, encaminados a contribuir de forma significativa al desarrollo integral de los territorios.

Ahora bien, no se trata necesariamente de que el GADP levante la información requerida, con frecuencia buena parte de esta ya está medida o recogida por otras instituciones. Se trata, entonces, de implementar un mecanismo articulado que permita centralizar los datos, analizarlos de manera integral y elaborar informes pedagógicos que sean útiles—tanto para la formulación o corrección de la política pública, como para el conocimiento de los distintos actores del territorio—.

Contar con información de calidad, y utilizarla como cimiento para la elaboración de la planificación territorial y el diseño de la política pública local, constituye un fundamento invaluable con miras a monitorear el avance del territorio, en la dirección marcada por el movimiento global hacia la localización de los ODS. La herramienta concebida con este fin es el informe subnacional voluntario de cumplimiento, mismo que se elabora para reportar el progreso, los retrocesos, las oportunidades y los retos en la consecución de los ODS en un territorio subnacional<sup>6</sup> y que previamente es puesto a consideración de la ciudadanía (CGLU, 2021).

### » Séptima estrategia: promover la institucionalización del plan de internacionalización del territorio, en el Gobierno Provincial

En las entrevistas realizadas para este estudio<sup>7</sup>, un elemento común lo constituyó el señalamiento a las múltiples dificultades que suele traer consigo el cambio de autoridades, en las instancias gubernamentales, para los procesos de relacionamiento internacional y cooperación.

<sup>6</sup> En Ecuador tenemos una experiencia exitosa en la elaboración de este informe subnacional voluntario, nos referimos al realizado por el GAD Provincial de Manabí, ejercicio coordinado con el CONGOPE y CGLU.

<sup>7</sup> Entre las personas entrevistadas podemos señalar a representantes de las principales plataformas internacionales de gobiernos subnacionales, al representante de la Mancomunidad del Norte del Ecuador (MNE) y al especialista en gobernanza del Programa SI-FRONTERA de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

Por lo que, no puede estar supeditado a la administración gubernamental de turno, un plan de internacionalización que contempla: el relacionamiento con plataformas de articulación de los gobiernos subnacionales existentes; la vinculación bi-multilateral con uno o varios gobiernos subnacionales extranjeros; el impulso y consolidación de una nueva plataforma de articulación subnacional, etc. Recalcamos, una vez más, desde la perspectiva de gobernanza, que la construcción del Plan Estratégico de Internacionalización le pertenece al territorio.

Al respecto, un representante de una red internacional de gobiernos regionales, relató en la entrevista una experiencia que refleja, de manera manifiesta, lo que se está señalando:

*En alguna ocasión, se otorgó un reconocimiento a un gobierno subnacional por alguna buena práctica, con la visibilidad internacional que ello implica, pues en los jurados se suele incluir representantes de organismos internacionales como el PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo], etc.; y dicha región [provincia] pasó por un proceso electoral y cambió de autoridad. Resulta que la administración entrante no quería recibir el reconocimiento otorgado, porque la práctica condecorada era del anterior gobernador y por tanto renuncia al premio. Bueno, cosas de este tipo no debería pasar, pero lamentablemente pasan.*

Por tanto, al ser el plan de internacionalización el resultado de la intervención de los distintos actores: academia, empresa privada, organizaciones sociales, entre otras, la nueva administración gubernamental se suma a lo existente. Por supuesto, aportando su visión y conocimiento, pero en ningún caso un “borra y va de nuevo”.

### **Líneas de acción:**

- Si el Plan Estratégico de Internacionalización de la Provincia ha alcanzado una gran participación y apropiación por parte de la mayoría de los actores involucrados en el proceso, el GADP puede proponer convertirlo en una ordenanza.
- El espacio de articulación y gobernanza territorial, o su comisión técnica, mantendrá la memoria del proceso, para que en el caso de cambio de autoridades o incorporación de nuevos actores pueda darles a conocer dicha memoria.
- La unidad de RR. II. hará lo propio para las necesidades internas del GADP.

# **5 ESTRATEGIAS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO**

**Espacios internacionales de articulación  
de gobiernos subnacionales.  
Estrategias y líneas de acción para el  
Posicionamiento Internacional.**

La acción internacional de los gobiernos intermedios y locales no se limita únicamente a proyectar las virtudes de su territorio o los aciertos de una adecuada política pública, con resultados en cuanto a la localización de los ODS —siempre con la participación activa de los distintos actores bajo un modelo de gobernanza—; sino que también buscará posicionar sus intereses en el escenario internacional, a través de los espacios y redes de articulación de gobiernos subnacionales.

### » 5.1 Espacios internacionales de articulación de gobiernos subnacionales

#### Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) está conformada por: siete secciones regionales (UCGL-África, UCGL-Asia del Pacífico, UCGL-Eurasia, CMRE-Consejo de Municipios y Regiones de Europa, UCGL-Oriente Medio y Asia Occidental, CORDIAL-Coordinación de Autoridades Locales de América Latina por la Unión en la Diversidad y UCLG-Norteamérica); una sección metropolitana<sup>8</sup> (Sección Metrópolis) y una sección para los gobiernos regionales<sup>9</sup> (Foro de Regiones CGLU). Esta organización funciona como una estructura descentralizada, aglutina a gobiernos locales (municipales), pero también a gobiernos subnacionales (también denominados regionales o intermedios), así como a asociaciones de gobiernos locales y subnacionales.

Surge de la unificación de organizaciones municipalistas internacionales con larga trayectoria, como la International Union of Local Authorities (IULA), la Federación Mundial de Ciudades Unidas y Metrópolis. Se funda oficialmente en el año 2004 y tiene la sede de su secretariado mundial, principal órgano ejecutivo, en Barcelona.

La CGLU reúne a 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y subnacionales, provenientes de 140 de los 193 países miembros de Naciones Unidas. Representa, en última instancia, a alrededor de 250.000 gobiernos locales y subnacionales de diferente tamaño y de todas las regiones del mundo.

En cuanto a su estructura, la CGLU cuenta con tres órganos estatutarios donde se debaten los temas relevantes y se toman las decisiones políticas, los cuales son: el consejo mundial, que se reúne una vez al año; el buró ejecutivo, que se reúne dos veces por año y el congreso, que se realiza cada cuatro años. De manera complementaria a estos órganos, cuenta con un comité de asuntos estatutarios y un comité de gestión financiera.

La CGLU tiene, adicionalmente, un conjunto de comisiones, foros, grupos de trabajo y comunidades de práctica que sostienen sus diferentes líneas de trabajo

<sup>8</sup> Entiéndase por sección metropolitana una sección de la CGLU que reúne a los gobiernos de las mayores metrópolis del mundo.

<sup>9</sup> Al hablar de regiones, en especial en el contexto europeo, se hace referencia a los territorios que conforman un Estado. Es decir, el término "regiones" corresponde a lo que en otros países vendrían a ser los departamentos, las provincias o, en el caso de países como Brasil, México o Estados Unidos, los estados que los componen. En este documento, se utilizará preferiblemente el término "gobiernos subnacionales" para referirse a los gobiernos de este nivel, aunque en algunos casos se pueda utilizar también el término regiones.

y ejes temáticos. Las comisiones que conforman la CGLU son cuatro: cultura; desarrollo económico y social; inclusión social, democracia participativa y derechos humanos; y planificación urbana estratégica. Tiene dos grupos de trabajo: uno sobre fortalecimiento institucional y capacitación y otro sobre prevención y gestión territorial de las crisis. Las comunidades de práctica están relacionadas a temas como digitalización, accesibilidad y movilidad humana. Cuenta también con un comité permanente sobre igualdad de la mujer.

Las principales líneas de acción de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) son cinco: a) fortalecimiento de la red CGLU; b) política a incidencia; c) implementación; d) aprendizaje; y e) seguimiento e información.

En términos de fortalecimiento de la red, CGLU busca promover la participación política de sus integrantes, crear nuevas herramientas de acción sincronizada, renovar alianzas con diferentes actores y que sus miembros se apropien de la organización. En cuanto a política e incidencia, el objetivo es amplificar las voces de los territorios a escala internacional, para lo cual se busca posicionar la perspectiva de los gobiernos locales y subnacionales en la definición de las agendas globales de desarrollo. En términos de implementación, la organización apunta a identificar y fomentar todos los esfuerzos de sus miembros para conectar con las agendas globales en sus territorios. Respecto al aprendizaje, se fomenta los procesos de formación y la creación de una cultura de aprendizaje en base a la cooperación descentralizada entre sus miembros. Y, finalmente, con la línea de seguimiento e información se busca garantizar que la experiencia local y regional influya en la implementación y evaluación de las agendas globales, así como fomentar la participación de los gobiernos locales y subnacionales, o sus asociaciones, en la elaboración de los informes nacionales relativos a los avances logrados cada año frente a estas agendas.

Los ejes temáticos en torno a los cuales se organiza la agenda de CGLU son cinco: a) ciudades accesibles; b) abordando las informalidades; c) igualdad de género; d) derecho a la ciudad; y e) desarrollo urbano sostenible.

En el tema de ciudades accesibles, la labor de CGLU se centra en el fomento de políticas de no discriminación, accesibilidad, participación, políticas urbanas inclusivas, desarrollo de capacidades y generación de datos. Sobre el tratamiento de las informalidades, se propone tratar las dos caras de las informalidades; esto es, los asentamientos informales y la economía informal, toda vez que se considera que ambos aspectos están profundamente entrelazados y deben abordarse de manera conjunta para mejorar la vida de las personas en situación de pobreza en las ciudades. Con relación a la igualdad de género, se busca fomentar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres para producir comunidades justas y prósperas. En cuanto al derecho a la ciudad, se propone ver los asentamientos humanos a través de un enfoque basado en derechos, centrándose en seis aspectos: financiación de ciudades y vivienda; división rural-urbana; desigualdades territoriales y sociales; retroceso democrático

y reducción de los derechos humanos; movimientos migratorios; y resiliencia. Por último, para el desarrollo urbano sostenible se considera la interacción con los gobiernos locales y subnacionales, el papel de la información, el apoyo técnico para las políticas y la crucial importancia de la financiación para una urbanización sostenible.

Además de estos cinco ejes temáticos prioritarios para la agenda de la CGLU, también se da importancia a los temas de la Agenda 2030; entre ellos están el acceso al agua y la seguridad alimentaria. Este último se trabaja en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

En lo que refiere a las acciones de posicionamiento llevadas a cabo por la CGLU, estas se centran en la construcción de políticas públicas que fortalezcan la comunicación entre los gobiernos locales y las organizaciones globales de toma de decisiones, entre ellas la ONU. La CGLU trabaja en relación con todas las agendas globales principales (ambiental, de biodiversidad, de gestión de riesgos, urbana y los ODS). Por lo tanto, la agenda política de la CGLU está basada en el reconocimiento de los gobiernos locales y subnacionales como actores claves en la gobernanza global. Se busca, entre otras cosas, reivindicar que los gobiernos locales y subnacionales tengan las competencias y los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de atención y provisión de servicios a sus ciudadanos.

En el caso del trabajo de posicionamiento frente a la ONU, se indica que la relación en un inicio estaba muy limitada a ONU-Hábitat, en tanto es la agencia que trata directamente temas relacionados con los asentamientos humanos y las ciudades. Sin embargo, en la actualidad la CGLU trabaja con diferentes agencias y programas de la ONU, tales como: ONU-Mujeres, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la Organización de Desarrollo Económico (ODE), la FAO e incluso la Secretaría General. Se ha logrado, por tanto, posicionar de manera amplia a la CGLU y, en consecuencia, a los planteamientos de los gobiernos locales y subnacionales que la componen dentro del sistema ONU. La CGLU también ha trabajado en alguna medida con otros organismos internacionales como el Banco Mundial.

Además de eso, cada sección de la CGLU, por su parte, también tiene la capacidad y la facultad de realizar su propio trabajo de posicionamiento y relación con organismos e instituciones internacionales. Así, la sección africana de la CGLU se relaciona y ha trabajado con la Organización de Estados Árabes y con el Banco Africano de Desarrollo, mientras que la sección europea de la CGLU trabaja con el Comité de Regiones de la Unión Europea, así como con el Banco de Desarrollo Económico de la Unión Europea y con el Banco Central de Europa (BCE).

Cabe mencionar que algunos ejes temáticos de la CGLU han contado con la participación de gobiernos provinciales y municipales del Ecuador, así como de

sus asociaciones: el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). En particular, el CONGOPE ha sido muy activo en algunas instancias organizativas de la CGLU y en algunos temas. Por ejemplo, el presidente del CONGOPE ha ocupado la presidencia del Foro de Regiones de la CGLU y con ello, también una de las vicepresidencias de la CGLU.

La CGLU también ha trabajado junto al CONGOPE, así como con los gobiernos de Cataluña y Antioquia en el tema de infraestructura. Al respecto, el trabajo no se ha limitado al desarrollo de vialidad, sino también al desarrollo de la conectividad, es decir, a la superación de la brecha digital.

El CONGOPE también ha sido muy activo en la Comisión de Desarrollo Económico Social y Local, liderada por el Fondo Andaluz para la Cooperación. Esta comisión recoge temas importantes como el trabajo digno y la promoción de sistemas cooperativistas, igualitarios y de no exclusión.

A través de su equipo de investigación, la CGLU también ha colaborado con el CONGOPE y con los gobiernos locales y provinciales de Ecuador brindando estrategias y ayuda para la ejecución de los informes voluntarios sobre la situación de los ODS en sus territorios. De modo específico eso implica que se ha trabajado desde la línea de acción de aprendizaje, mediante la facilitación de cursos exponenciales sobre la elaboración de informes de situación de los ODS; esto es, mediante cursos de formación de formadores.

Así mismo, el CONGOPE ha elaborado cada año su informe voluntario sobre los ODS, el cual ha sido recogido por la CGLU para elaborar su informe general, que es presentado cada julio en el foro político de alto nivel de la ONU.

En cuanto a la participación de GADP específicos, se señala que ha prevalecido una importante participación del Gobierno Provincial de Pichincha en los temas vinculados con la igualdad de género, así como del Gobierno Provincial de Imbabura en el tema de movilidad humana y en el de igualdad. Entendido este último no solo como igualdad de género sino también de accesibilidad y de prevención de la racialización de las personas migrantes.

### **Organización de Regiones Unidas – Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR)**



ORU-FOGAR es una organización que agrupa tanto a gobiernos subnacionales como a asociaciones de estos. Fue fundada en 2007 en Marsella (Francia), con el fin de fomentar una gobernanza global que tome en cuenta la participación de los gobiernos intermedios en todos los niveles de política pública. Desde 2014 la sede de su secretariado está en Cataluña.

ORU-FOGAR nació por el impulso de los gobiernos regionales (subnacionales) europeos, en específico de aquellos reunidos en el Comité de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), los cuales se encontraron muy pronto con los gobiernos subnacionales de América Latina. A estos se sumaron algunos gobiernos subnacionales de Marruecos y algunos rusos para dar forma a ORU-FOGAR. En la actualidad, la organización tiene una presencia muy importante en Europa, África y América Latina, mientras que su presencia es menor en América del Norte y muy escasa en Asia.

Los objetivos de ORU-FOGAR giran en torno a tres pilares fundamentales: hacer oír la voz de las regiones<sup>10</sup>; construir una gobernanza global donde las regiones estén posicionadas; y, trabajar para dichas regiones. Se busca alcanzar el primero de estos objetivos haciendo oír la voz de los gobiernos intermedios en las instancias parlamentarias, frente a los gobiernos nacionales y facilitando la representación de los gobiernos subnacionales en foros globales. Para construir una gobernanza global donde las regiones ocupen un espacio primordial, se propone promover la participación de los gobiernos subnacionales en el diseño y la gestión de las políticas de educación, de salud y en la construcción de infraestructuras sociales, así como también favorecer las relaciones trans-nacionales y trans-fronterizas entre los gobiernos subnacionales. Finalmente, con el objetivo de trabajar para las regiones, se busca instar a los gobiernos nacionales a incorporar las agendas de los gobiernos subnacionales, cuyas prioridades serán las políticas subnacionales de competitividad y crecimiento.

ORU-FOGAR está compuesta por un buró ejecutivo y una asamblea general. El buró ejecutivo se reúne dos veces al año y está conformado actualmente por trece personas, provenientes de países europeos, africanos y latinoamericanos, entre ellos Ecuador. La asamblea general, por su parte, elige a los miembros del buró y un(a) presidente. La organización también cuenta con tres grupos de trabajo. El primer grupo de trabajo es el de cooperación al desarrollo, el cual gestiona fondos de cooperación y forma parte de una alianza para la eficacia de la cooperación impulsada por la ONU. Este grupo está presidido por el gobierno de Cataluña. El segundo grupo de trabajo es el de soberanía alimentaria, antes llamado de seguridad alimentaria. Este grupo está presidido por la Mancomunidad de los Andes, conformada por algunos gobiernos regionales de Perú. Y el tercer grupo de trabajo es el de medio ambiente, que en realidad es más que un grupo de trabajo, puesto que está liderado por una organización sectorial de gobiernos subnacionales llamada Regions4, dedicada a temas medioambientales.

ORU-FOGAR tiene dos líneas generales de acción. La primera se centra en el desarrollo de las capacidades de cada gobierno subnacional para dinamizar, dentro de su propio territorio, una política de seguridad alimentaria, en el marco de los planes nacionales e internacionales. La segunda tiene que ver con el incremento de la cooperación entre los gobiernos subnacionales, tanto del Norte Global como del Sur Global, en torno a una buena convergencia de los recursos humanos y financieros.

<sup>10</sup> Como ya se mencionó, debe entenderse aquí por "regiones" los territorios subnacionales (es decir, las provincias, los departamentos o estados) y sus gobiernos. En el caso de ORU-FOGAR, se hace hincapié también en el hecho de que son los gobiernos subnacionales, elegidos democráticamente, los que hacen parte de la organización; no así los gobiernos designados por los gobiernos centrales, como serían las gobernaciones en el caso de Ecuador.

En relación con estas líneas generales de acción, las líneas de trabajo de ORU-FOGAR se han enfocado en: promover el intercambio de conocimiento y experiencias entre gobiernos subnacionales para la implementación de las agendas de desarrollo sostenible y cambio climático; facilitar proyectos de cooperación entre gobiernos subnacionales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus territorios; unificar esfuerzos con los representantes de gobiernos subnacionales para hacer frente al cambio climático, a través de iniciativas concretas como Regions Adapt; y, garantizar la presencia de los gobiernos subnacionales y de sus intereses en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP) y sobre la Diversidad Biológica.

ORU-FOGAR centra su trabajo en tres ejes temáticos: soberanía alimentaria, desarrollo sostenible y cooperación para el desarrollo. El primer eje temático es desarrollado por la comisión del mismo nombre, esta fue creada en 2008 con el apoyo de la FAO y sostenida, sobre todo en sus inicios, por los países europeos. El segundo eje temático (desarrollo sostenible) está liderado por Regions4 y busca impulsar la implementación de los ODS y alentar a los gobiernos subnacionales a formular políticas respetuosas con el medio ambiente. Por último, en cuando a la cooperación para el desarrollo, ORU-FOGAR busca convertirse en la voz de los gobiernos intermedios en el debate sobre cooperación para el desarrollo en los espacios internacionales más relevantes.

Otro punto en el que ORU-FOGAR ha trabajado de manera considerable es el del éxodo rural, en especial en la forma en que este fenómeno se manifiesta en Europa. ORU-FOGAR considera que, en la actualidad, este es un tema clave y ha buscado liderar su posicionamiento en los foros internacionales. La relevancia otorgada a este tema por ORU-FOGAR tiene que ver con la importancia que confiere, a su vez, al tema del equilibrio territorial. Lo que significa que ORU-FOGAR considera que los territorios deben desarrollarse de manera equilibrada; la organización considera que, así como son necesarias las grandes ciudades, también son necesarias ciudades intermedias, ciudades pequeñas, pueblos y un mundo rural próspero.

En lo que corresponde a las acciones de posicionamiento llevadas a cabo por ORU-FOGAR destacan las realizadas en dos instancias. Por un lado, a nivel de la Comisión Europea, se consiguió que se cree el Comité de Regiones de la Unión Europea y que las regiones (es decir, los gobiernos subnacionales) fueran el ámbito de la planificación estratégica y también de la financiación de los proyectos europeos. Por otro lado, en el sistema de Naciones Unidas, si bien los gobiernos subnacionales no habían participado en la construcción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sí fueron invitados por la ONU a participar en las consultas nacionales y temáticas para la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030); lo cual es visto como algo positivo. Sin embargo, se considera que, en el sistema de Naciones Unidas, si bien se les permite a los gobiernos subnacionales y sus asociaciones estar presentes, lo hacen como actores secundarios, por lo cual es difícil que estos influyan en las agendas globales, tal como se desearía.

En cuanto a la participación de gobiernos provinciales del Ecuador en ORU-FOGAR, cabe destacar la participación del Gobierno Provincial del Azuay, el cual lidera el grupo sobre soberanía alimentaria. Esta mesa de trabajo busca incrementar el acceso a alimentos saludables, acabar con el desperdicio de alimentos y disminuir la desnutrición. De igual manera, aspira evitar la migración campo-ciudad y la disminución de la producción en el campo mediante el desarrollo agropecuario, el fomento de los encadenamientos productivos y asociativos, capacitación y asistencia técnica, transferencia tecnológica integral, mejoramiento de los sistemas de producción y comercialización, programas de alimentación saludable, entre otras acciones. Según datos de ORU-FOGAR, en la provincia del Azuay, estas acciones han beneficiado directa e indirectamente a más de 75.000 personas.

De ahí que el proyecto “CRECER”, desarrollado por el Gobierno Provincial del Azuay, contó con el apoyo de ORU-FOGAR. Se trata de un modelo de gestión en seguridad alimentaria y nutricional con enfoque integral e intersectorial que inició con el apoyo a 20.000 pequeños agroproductores del Azuay a través de la empresa de economía mixta AgroAzuay. En otro aspecto, el proyecto de aplicación de estrategias “Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation” (RIS3), desarrollado por ORU-FOGAR en América Latina, en relación con la Agenda 2030, tiene entre sus participantes a tres gobiernos provinciales de Ecuador: Azuay, Morona Santiago y Pastaza.

Otro proyecto desarrollado en Ecuador con el apoyo de ORU-FOGAR fue “Guayas renace con conectividad”. Este consistió en la entrega de dos servicios gratuitos relacionados con el acceso a internet a la ciudadanía de la provincia: se instalaron puntos de red wifi de acceso público y se impartieron capacitaciones virtuales orientadas a docentes y población rural. El objetivo era implementar una red wifi en 200 zonas rurales de la provincia del Guayas, donde adultos y niños puedan acceder a internet gratuito por medios inalámbricos, lo que les permitiría desarrollar sus habilidades tecnológicas en medio del contexto de la pandemia del COVID-19.

Finalmente, en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas se desarrolló el proyecto “Sistema de Información Local (SIL) – Caminando hacia un gobierno abierto”. Este proyecto nació de la necesidad institucional de contar con un sistema de libre acceso a los datos del gobierno provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y disponer de una herramienta que contribuya a: la transparencia, la planificación territorial, la interacción entre el gobierno y la ciudadanía y la lucha contra la corrupción. Entre los objetivos específicos de este proyecto estuvieron: actualizar la información geográfica de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, actualizar e integrar la información estadística de la provincia y difundir y promover el proyecto mediante la promoción y capacitación a la ciudadanía. Además de estos proyectos específicos, ORU-FOGAR ha trabajado también temas como la planificación estratégica en América Latina y, en particular, con los gobiernos provinciales de Ecuador. En ese tenor, en el último trimestre del año 2022, ORU-FOGAR realizó un curso sobre planificación estratégica con una

delegación de CONGOPE. Así mismo, ha propuesto desde inicios de este año el tema de los bonos de carbono, como un mecanismo para contribuir al cuidado de las fuentes de agua, el cual consiste en la reforestación de zonas seleccionadas por los gobiernos provinciales dentro de sus competencias. Según sus voceros, ORU-FOGAR dispone de los contactos internacionales para financiar e implementar proyectos de reforestación de miles de hectáreas. Siguiendo esta misma línea, también se propone aprovechar el Fondo Cien de la Cooperación Española, el cual puede ser dirigido a financiar proyectos de riego y de turismo.

### Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI)

» Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI) es una red de alcance global, con más de 2 500 gobiernos locales y subnacionales en calidad de miembros, los cuales representan a más de 125 países de distintos continentes del mundo. Su membresía está abierta a todos los gobiernos locales y regionales, así como sus asociaciones globales, regionales, nacionales y subnacionales. Para ser parte de esta red el gobierno local, subnacional o la asociación debe pagar una cuota anual que varía en función de cada uno de los territorios y su ingreso nacional bruto per cápita.

ICLEI nace en una asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York con miras a la conferencia Río 92, con el objetivo de representar a los gobiernos locales frente a dos acuerdos clave que saldrían de dicha conferencia: el Acuerdo de París y el Convenio de Diversidad Biológica.

En cuanto a su estructura, ICLEI tiene un Consejo Global, conformado por autoridades locales de cada región. Así mismo, a nivel regional, existen consejos regionales y secretariados regionales. En algunos casos, también existen instancias nacionales, las cuales tienen representación, a su vez, en los consejos de cada región. Finalmente, tiene una secretaría general con sede en Bonn (Alemania).

El trabajo de ICLEI se enfoca principalmente en el desarrollo urbano sostenible, a través de cinco vías de desarrollo interconectadas que procuran promover un cambio sistémico: a) desarrollo de bajas emisiones; b) desarrollo basado en la naturaleza; c) desarrollo circular; d) desarrollo resiliente; y e) desarrollo equitativo y basado en las personas.

La vía de desarrollo de bajas emisiones aspira a reducir los contaminantes y las emisiones de gases de efecto invernadero con la intención de lograr la neutralidad climática. Promueve el uso de energía renovable mediante la desinversión en combustibles fósiles y el uso de soluciones basadas en la naturaleza. Promueve también una movilidad sostenible, tanto de pasajeros como de carga, con prioridad en la movilidad peatonal, el uso de bicicletas, el transporte público y la movilidad compartida.

La vía de desarrollo basada en la naturaleza se relaciona con la protección de la

naturaleza, la mejora de la biodiversidad y los ecosistemas dentro y alrededor de las ciudades. Fomenta la búsqueda de oportunidades económicas basadas en la naturaleza y los servicios de los ecosistemas, así como la promoción de zonas verdes para reconectarse y relacionarse con el entorno natural en las zonas urbanas.

La vía de desarrollo circular propone el desarrollo de nuevos modelos de producción y consumo que construyan sociedades sostenibles en base a los principios de la economía circular; esto es, mediante la utilización de recursos reciclables, compartibles y regenerativos. Busca desvincular el desarrollo económico urbano del consumo de recursos y la degradación ambiental, a través del acceso equitativo a los recursos, el desarrollo de sistemas urbanos de ciclo cerrado y opciones de gestión sostenible de desechos.

La vía de desarrollo resiliente promueve la anticipación, prevención, absorción y recuperación de las perturbaciones y tensiones provocadas, de manera particular, por los rápidos cambios ambientales, tecnológicos, sociales y demográficos. De igual modo, esta vía aspira al mejoramiento de las estructuras y funciones de respuesta básicas esenciales.

La vía de desarrollo equitativa y centrada en las personas promociona la construcción de comunidades urbanas justas, habitables, felices e inclusivas. Esta tiene que ver con las causas sistémicas de la pobreza y la desigualdad y rescata los sistemas de apoyo natural para la vida humana. Tiene como prioridades brindar acceso equitativo a alimentos seguros y nutritivos, educación de calidad, agua limpia y saneamiento, energía sostenible, aire limpio y suelo productivo para todos y todas.

El trabajo de posicionamiento de ICLEI se ha centrado principalmente en las dos conferencias de las partes (COP) de cambio climático y de biodiversidad. En la COP del clima, ICLEI participa todos los años y realiza también eventos conocidos como “la semana del clima” en cada una de las regiones donde tiene presencia. En el caso de América Latina, la semana del clima se realiza en junio. En cuanto a la COP del clima, que se realiza en noviembre, este año tendrá lugar en Dubái, mientras que la COP de biodiversidad se realiza cada dos años.

Por otra parte, ICLEI busca apoyar los esfuerzos de posicionamiento de sus miembros, tanto frente a instancias globales, por ejemplo, el sistema de Naciones Unidas, como frente a instituciones financieras internacionales, un caso puede ser la banca de desarrollo, y otro tipo de instituciones reconocidas internacionalmente, como fundaciones y universidades. Otro aspecto importante es la promoción de espacios de aprendizaje mediante el intercambio con gobiernos homólogos de otros países. También se apoya a los miembros para que mejoren su visibilidad y reconocimiento frente a otros aliados alrededor del mundo.

ICLEI considera que, para mejorar el posicionamiento internacional de un gobierno

local o subnacional, es necesario, en primer lugar, ampliar su capital social. En ese sentido, una organización como ICLEI puede abrirle las puertas para relacionarse con muchas otras organizaciones, tales como la banca internacional de desarrollo, las distintas agencias de la ONU, fundaciones y universidades internacionales. Un segundo punto importante tiene que ver con el aprendizaje permanente, el cual se puede dar mediante el intercambio con gobiernos homólogos de otros países, donde se aprende de experiencias innovadoras, así como de las experiencias fallidas; además, se puede aprender a través de la participación en eventos, conferencias, capacitaciones y otros espacios de interacción impulsados desde ICLEI. Un tercer punto importante es la legitimidad de un gobierno frente a la población de su territorio. Al respecto, ICLEI considera que la vinculación del gobierno local o subnacional con instancias internacionales —como la ONU u otras— ayuda a mejorar la legitimidad del gobierno y facilita la implementación de las políticas públicas y proyectos deseados.

En cuanto a la participación de gobiernos locales o subnacionales en proyectos e iniciativas impulsados por ICLEI, destacan el proyecto “Cities with Nature” y la iniciativa “100% Renewable Cities and Regions Energy Compact”. El primero (Ciudades con naturaleza, en su traducción en español) busca reconectar a las comunidades urbanas con la naturaleza y revalorar el papel de esta dentro y alrededor de las ciudades, a nivel mundial. Provee una plataforma para que las ciudades y sus aliados se conecten con el fin de trabajar con el compromiso compartido de avanzar hacia un mundo urbano más sostenible. Según la página web de ICLEI, dos gobiernos autónomos descentralizados cantonales del Ecuador participan en este proyecto: el del Distrito Metropolitano de Quito y el del cantón Pastaza.

En cuanto a la iniciativa “Ciudades y Regiones 100% Renovables”, esta busca aportar al cumplimiento de la meta de emisiones cero hasta el año 2050 establecida en el Acuerdo de París. De modo concreto, la iniciativa busca canalizar recursos a los gobiernos locales y subnacionales de manera directa, en alianza con la asistencia para el cambio energético de las Naciones Unidas; su intención es lograr que estos avancen en sus compromisos con la meta propuesta. Cabe mencionar que el CONGOPE forma parte de esta iniciativa.

### **Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (Regions4)**

- » Regions4 es una organización internacional que se ha constituido como la voz global de los gobiernos subnacionales (estados, regiones y provincias) frente a instancias multilaterales como la ONU, la Unión Europea y en las discusiones globales sobre cambio climático, biodiversidad y desarrollo sostenible. Regions4 se establece inicialmente en 2002 en la Cumbre Mundial de Johannesburgo como la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible y en 2019 se convierte en Regions4. En la actualidad, forma parte de ORU-FOGAR, dentro de la comisión sectorial de medio ambiente de dicha organización —aunque

tiene autonomía y personería jurídica propia— y representa a 41 gobiernos subnacionales pertenecientes a 21 países de 4 continentes.

El objetivo principal de las líneas de acción de Regions4 son el posicionamiento de su agenda y de los intereses de los gobiernos subnacionales que la conforman. Estas incluyen: la participación en los principales eventos internacionales relacionados con el clima, el desarrollo sostenible y la biodiversidad—lo que genera oportunidades para que líderes locales de todo el mundo muestren sus acciones, participen en coaliciones y puedan gestionar apoyo económico para su labor—; la formación de redes para relacionarse con organismos intergubernamentales, organizaciones internacionales y partes interesadas relevantes—incluidos líderes de la ONU y jefes de gobierno—; y el seguimiento a la negociaciones globales, cuya búsqueda sería participar en los procesos de toma de decisiones y en los debates políticos y técnicos que se dan en dichos espacios.

Regions4 está reconocida oficialmente ante varias entidades del sistema de las Naciones Unidas, tales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Otra importante línea de trabajo de Regions4 es la creación de oportunidades de financiamiento, en función de las necesidades y competencias de sus miembros y en combinación con las de las partes interesadas que cuentan con los recursos económicos para financiarlas. Para esto, rastrea oportunidades de financiamiento y lanza convocatorias de proyectos. Tal fue el caso de la convocatoria Call4Projects, lanzada por primera vez en 2016; esta cofinancia proyectos piloto, proyectos de demostración y proyectos de difusión con una duración de 12 a 24 meses y con un cofinanciamiento máximo del 60% del total de los costes subvencionables de cada proyecto.

En cuanto a sus ejes temáticos de trabajo, son tres y están claramente definidos: biodiversidad, clima y desarrollo sostenible. En cuanto a la biodiversidad, Regions4 coordina el Comité Asesor de Gobiernos Subnacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU, donde se ha reconocido cada vez más el papel de los gobiernos subnacionales y locales en el apoyo a los esfuerzos de los gobiernos nacionales para alcanzar sus objetivos en materia de biodiversidad. Respecto al clima, Regions4 promueve actividades para desarrollar posiciones conjuntas entre sus miembros, así se procura un mayor reconocimiento y consideración a los actores subnacionales en los convenios y documentos adoptados en materia climática. Sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Regions4 participa como socio organizador del Grupo Principal de Autoridades Locales (LAMG) y como miembro del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales. En ese aspecto, Regions4 ha defendido el papel único de los gobiernos subnacionales en la implementación, seguimiento y revisión de los ODS; eso, en vista de su posición estratégica para: superar

las desigualdades territoriales, crear condiciones propicias para el desarrollo sostenible e inclusive para integrar esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. Regions4 representa la voz de los gobiernos intermedios en esta agenda, de modo particular en las revisiones anuales del Foro Político de Alto Nivel.

Regions4 ha colaborado con diferentes gobiernos provinciales del Ecuador para la implementación de proyectos en sus territorios. Entre los GADP participantes se encuentran Azuay, Morona Santiago, Manabí, Esmeraldas y Santa Elena. Por ejemplo, el Gobierno Provincial del Azuay junto al gobierno provincial de Morona Santiago realizaron el proyecto “Conservación integral del oso de anteojos y la danta de monte como especies protegidas en el Bosque de Protección Collay”. El gobierno del Azuay también creó, con apoyo de Regions4, su propia estrategia climática (denominada “Estrategia MAR”) en 2015.

Por su parte, el Gobierno Provincial de Manabí —a través del CONGOPE y con la participación de diferentes organismos públicos, privados y ONG de la provincia— está implementando un sistema de riego tecnificado. En total se han construido 34 pozos como medida de adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad en zonas rurales, lo que ayudaría a mantener los cultivos y promovería una cadena de beneficios económicos, sociales y ambientales.

En la provincia de Esmeraldas, mediante el proyecto “Estrategias provinciales de cambio climático de Ecuador”, se diseñaron de forma participativa estas alternativas provinciales que tienen el objetivo de apoyar a la generación e implementación de políticas públicas locales, enfocadas a la adaptación y mitigación del cambio climático y su vez contemplan la incorporación del enfoque de género. Este proceso se llevó a cabo desde noviembre de 2016 hasta mayo de 2021 y contó con una inversión de 1'250.000 euros. El proyecto se realizó con el apoyo financiero de la Unión Europea y el CONGOPE. En Esmeraldas también se creó el “Sistema de Áreas de Conservación” como una forma de respuesta y adaptación a los efectos del cambio climático.

Un último caso de estas colaboraciones es del gobierno provincial de Santa Elena, Manabí y Guayas, reunidos en el Consorcio para Abordar el Cambio Climático en la Cordillera de la Costa en Ecuador. Dichos gobiernos iniciaron el proyecto “Enfrentando el Cambio Climático en la Cordillera de la Costa”, el cual fue presentado a la Unión Europea junto a Fundación Natura y el Centro Internacional de Investigación del Fenómeno del Niño (CIIFEN). El proyecto se llevó a cabo en trece cantones de las provincias de Manabí, Santa Elena y Guayas.

### **5.2 Estrategias y líneas de acción para el Posicionamiento Internacional**

A más de los hermanamientos que los gobiernos subnacionales establecen

» con sus similares de otros países y la gestión de cooperación descentralizada y tradicional que llevan adelante con agentes internacionales de distinta índole, los gobiernos intermedios y locales han apostado por la conformación de redes de articulación. Con tales redes aspiran a: posicionar su voz en el escenario internacional, compartir sus experiencias y nutrirse de las de sus pares y contar con una 'vitrina' para dar a conocer su territorio y volverse atractivos para las inversiones, los recursos de cooperación y los flujos turísticos. A esos fines se perfilan las siguientes estrategias.

### **Octava estrategia: generar mecanismos de relacionamiento y vinculación con las plataformas internacionales de gobiernos subnacionales ya existentes**

» El primer mecanismo, aunque indirecto, es aprovechar la pertenencia del CONGOPE a estos espacios y por medio de esta representación gremial poder establecer una vinculación que le permita al GADP mantenerse al tanto de convocatorias, posibles asistencias técnicas e intercambios y además propicie que sus criterios territoriales se visibilicen en los principales foros internacionales, en los que estas plataformas de gobiernos subnacionales generan incidencia.

Un segundo camino es la vinculación directa. Para ello es importante diseñar un marco jurídico adecuado para dicho relacionamiento, lo que daría una muestra más de que el gobierno provincial lleva adelante una acción internacional seria y profesionalizada. A pesar de que la resolución 009 del Consejo Nacional de Competencias no brinda claridades absolutas, sí abre una oportunidad para la internacionalización de los territorios al permitirles a los GADP: "promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional (...) a través de la participación de eventos nacionales e internacionales, la conformación de redes territoriales con cooperantes internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional" (Resolución 009-CNC-2011, Art. 16, n. 8). Con ese sustento se torna propicio que la propia prefectura se dote de un artículo, por medio de una ordenanza, que le faculte establecer vínculos con esas plataformas, tomando en cuenta que una vinculación así implica el pago de aportes por concepto de membresía.

#### **Líneas de acción:**

- La unidad de RR. II. se informará de las formas de funcionamiento y principales líneas de acción de las distintas plataformas.
- La unidad de RR. II., de ser el caso, establecerá un primer acercamiento con estos espacios, para conocerlos a mayor detalle.
- La unidad de RR. II. sostendrá reuniones técnicas con el CONGOPE; con ello se mantendrá informada de los mecanismos e implicaciones que supone esta

vinculación mediada por el gremio y podrá contemplar las oportunidades que pueden presentarse para su territorio o mancomunidad.

- Para el caso en que la provincia busque un relacionamiento directo, la unidad de RR. II. en coordinación con el departamento jurídico prepararán un borrador de ordenanza que faculte a la autoridad de la provincia destinar los recursos necesarios para la vinculación con estas plataformas.
- La autoridad provincial motivará la aprobación de la ordenanza en el Consejo Provincial.

### **Novena estrategia: diseñar y promover mecanismos de articulación y cooperación transfronteriza y, a mediano plazo, la construcción de una plataforma de articulación de provincias fronterizas de Sudamérica**

» Ser un territorio de frontera tiene sus ventajas, como pueden ser la fuerte actividad comercial, el contacto social o el intercambio cultural; pero también trae consigo desventajas de diversa índole. En el caso de Latinoamérica, lastimosamente, las fronteras han estado marcadas por un desarrollo desigual en relación a los centros económicos y políticos de los países. La presencia intermitente de los Estados se ha manifestado en servicios de baja calidad y ausencia de alternativas de desarrollo económico productivo, lo que los ha configurado como territorios de constante alerta.

Luego, entre los territorios fronterizos hay muchísima diversidad y presentan distintas realidades unos respecto de otros, incluso dentro de los mismos países. A manera de ejemplo podemos decir que las necesidades que presenta Sucumbíos son distintas a las de Loja. Por ello, el primer paso es un adecuado análisis de las características territoriales con sus dinámicas particulares; dicho análisis debe incluir necesariamente una visión transfronteriza, pues resulta imposible conseguir un desarrollo integral solo de un lado de la frontera.

Hay que construir, entonces, una estrategia de cooperación transfronteriza que sea compartida por ambos lados de la frontera y que vaya más allá de la simple relación de vecindad. Para ello se requiere, por un lado, que la estrategia sea pensada a mediano y largo plazo y no esté atada a un hecho coyuntural. Y, por otro lado, se necesita una estructura transfronteriza que gestione proyectos e iniciativas de desarrollo. Esta puede ser más o menos informal, pero es importante que siempre tenga clara su concepción transfronteriza; es decir, tiene que superar el hecho de ser delegada por uno u otro lado (pues las administraciones en esos espacios de articulación suelen ser rotativos) y debe tomar decisiones equilibradas en beneficio de todo el territorio trasfronterizo. De ahí que el esfuerzo será diseñar, promover y mantener esta estructura altamente técnica e independiente.

En América Latina son pocas las experiencias de este tipo, lo que ocasiona que no lleguen suficientes recursos para proyectos de cooperación trasfronteriza y, si llegan, dichos proyectos no son sostenibles. Las iniciativas transfronterizas que se pueden desarrollar son múltiples: cuidado de cuencas hídricas, manejo conjunto de residuos, proyectos turísticos conjuntos y programas de salud conjuntos o articulados. José María Cruz, representante de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), en entrevista realizada para este estudio, recordó que en Europa existen importantes iniciativas bajo este esquema; por ejemplo, un hospital transfronterizo entre España y Francia que no es ni español ni francés, pero es gestionado de manera compartida por los dos países.

Tampoco se cuenta en América Latina con una organización o asociación de territorios fronterizos. En el caso europeo, ARFE ha logrado captar una importante cantidad de recursos de la Unión Europea y canalizarlos para el desarrollo de las fronteras. Que una organización de este tipo funcione en nuestra región exige de los territorios integrantes la contribución de un aporte económico que podría definirse en función de varios parámetros: tamaño de la frontera, población, entre otros; luego, ese aporte podría retribuirse de forma importante.

A manera de ejemplo, podríamos traer a colación la movilidad humana, una temática que adquirió mayor relevancia para nuestras fronteras en el último lustro. Cabe señalar que la Oficina de Población, Refugio y Migración de los Estados Unidos destinó en 2022 a Colombia, Ecuador y Perú 15 millones de dólares a cada país (45 millones en total), su eje central fue la problemática de movilidad humana. Esos recursos se canalizaron por medio de ONGD, pero una estructura asociativa de los territorios fronterizos, como la que aquí se describe, pudo haber canalizado parte de esos recursos para aumentar la resiliencia de las fronteras, a fin de responder en mejores condiciones al fenómeno migratorio.

# 6

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

- I. La acción internacional de los gobiernos provinciales, tanto en su actividad paradiplomática y de posicionamiento internacional, como en la internacionalización de su territorio, requiere de la generación de condiciones mínimas al interior de su estructura interna. Esto implica fortalecer las capacidades técnicas y operativas, no solo de sus unidades de cooperación para que abarquen un espectro más amplio hacia el relacionamiento internacional, sino también de sus áreas de planificación estratégica, participación ciudadana y las áreas que agregan valor —relacionadas con las dimensiones del desarrollo sostenible—. Así, ya sea que se pueda fortalecer o no a las unidades de cooperación con mayor autonomía administrativa y adecuado número de funcionarios, el GADP podría ejecutar su plan estratégico de internacionalización, repartiendo responsabilidades en las distintas dependencias de su estructura.
- II. Este fortalecimiento pasa, por un lado, por adquirir los conocimientos sobre el funcionamiento del sistema nacional de competencias (no solo las del gobierno provincial) y los contenidos de los debates y análisis internacionales —en torno a las principales agendas específicas que se desprenden de la Agenda 2030—. Por otro lado, se debe adquirir las habilidades y tecnologías necesarias para: 1. desarrollar un diagnóstico y planificación integral que permita identificar los retos del territorio y, sobre todo, las potencialidades que puede mostrar y compartir con el mundo; 2. Implementar un modelo de gobernanza que integre a los distintos actores del territorio —pues el plan de internacionalización no tiene que ser una empresa únicamente del gobierno provincial—. Estos elementos: conocimientos, habilidades y tecnologías harán que la proyección internacional se realice de forma técnica, profesional y sostenible; es decir, se procura que dicha proyección trascienda la finitud de las administraciones de turno y se constituya en una política pública de mediano y largo plazo.
- III. Los GADP, en tanto gobiernos intermedios, están llamados a asumir el liderazgo en la localización y consecución de la Agenda 2030 y demás agendas internacionales específicas, en razón de su posición estratégica —en la que mantienen una relación con el gobierno central, gobiernos locales y un vínculo directo con distintos actores en territorio, el cual les permite propiciar la participación de la sociedad civil y el sector privado—. Al mismo tiempo, son los responsables políticos de vincular las necesidades de los territorios en los instrumentos y discusiones globales, así como de recuperar y valorar las experiencias de los actores locales, de ese modo se establece una permanente retroalimentación de doble vía. En esa línea, resulta fundamental contar con un adecuado sistema local de información que permita monitorear, de forma permanente, los avances de la provincia en términos de desarrollo sostenible.
- IV. A más de las fortalezas en la planificación, gobernanza, su rol de gobierno intermedio y un adecuado manejo de información, es necesario que el GADP sustente su plan de relacionamiento internacional en un instrumento

## CONCLUSIONES

normativo propio, una ordenanza aprobada por el Consejo Provincial. Esto le permitirá institucionalizar la propuesta, pero además habilita salvaguardarse jurídicamente para fortalecer sus unidades técnicas e incluso tomar decisiones en torno a sus actividades de paradiplomacia y participación, en redes de gobiernos subnacionales.

- V. Los espacios de articulación de gobiernos subnacionales, tanto los existentes como aquellos que podrían surgir en el futuro —por efecto de la acción internacional de los gobiernos intermedios y locales—, brindan a los GADP del Ecuador una gran oportunidad: para posicionar su voz en el escenario internacional, compartir sus experiencias, nutrirse de las de sus pares y contar con una ‘vitrina’ para dar a conocer su territorio y volverse atractivos para las inversiones, los recursos de cooperación —no solo financieros, como se visualiza desde la gestión tradicional, sino también conocimiento y tecnologías— y los flujos turísticos.

## BIBLIOGRAFÍA

Almeida, M., & Díaz, C. (2020). Economía circular, una estrategia para el desarrollo sostenible. *Avances en Ecuador. Estudios de la Gestión*(8), 35-57.

Álvarez, M., & Oddone, N. (2019). La creciente importancia de la Paradiplomacia en América latina. *Aldea Mundo*(47), 8-13.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas). (Abril de 2022). Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe. BID-CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47855-panorama-relaciones-fiscales-niveles-gobierno-paises-america-latina-caribe>

Carrión, F. (2019). Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina. *Monografías*(76), 177-187.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2015). Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). (2016). Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local GOLD IV. Barcelona: CGLU.

CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). (2021). Guía para la elaboración de Informes Subnacionales Voluntarios . Barcelona: CGLU.

Chatham House. (2020). La economía circular en América Latina y el Caribe: Oportunidades para fomentar la resiliencia. Londres: Chatham House.

Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe. (2022). Economía Circular en América Latina y El Caribe: una visión compartida. Circular Economy Coalition. Obtenido de <https://coalicioneconomicircular.org/3324-2/>

Comisión Europea. (2015). Cerrar el círculo: Un plan de acción de la UE para la economía circular. Bruselas: Comisión Europea.

CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2018a). Menos gases de efecto invernadero a través de granjas climáticamente inteligentes. *Revista Territorios*(7), 36-40.

CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2018b). El manejo de los recursos hídricos, vital para la subsistencia de los sistemas territoriales. *Revista Territorios*(7), 24-28.

CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2018c). Gobiernos intermedios, articuladores para enfrentar el cambio climático. *Revista Territorios*(7), 8-10.

CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). (2022). Análisis del

estado actual de la cooperación y su incidencia en territorio. Obtenido de <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/P3-Ana%CC%81lisis-del-estado-actual-de-la-cooperacio%CC%81n-y-su-incidencia-en-territorio.pdf>

Consejo Nacional de Competencias. (2019). Informe ejecutivo Evaluación del proceso de descentralización y gestión competencial 2011-2017. Quito.

Consejo Nacional de Competencias. (2020). Informe anual de la Descentralización. Ecuador.

Consejo Nacional de Competencias. (2020). Informe técnico: Capacidad Institucional de GAD provinciales 2019. Quito.

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

COOTAD. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización . ECUADOR.

Enríquez Bermeo, F. (2017). Gobierno intermedio y desarrollo regional. En *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional* (págs. 13 - 61). Quito: CONGOPE - Abya Yala.

Enríquez Bermeo, F. (2019). Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial. En *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (págs. 17-66). Quito: CONGOPE - Abya Yala.

Falleti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/4151121>

García Chueca, E. (2020). Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU. *CIDOB REPORT*(6), 83-91.

GEF (Global Environment Fund). (s.f.). What We Do - Climate change. Obtenido de Global Environment Fund Sitio Web: <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/climate-change>

GRID-Arendal. (2021). *Circular Economy on the African Continent: Perspectives and Potential*. Arendal, Noruega: GRID-Arendal.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). (2021). *Censo de Información Ambiental y Económica en GAD Provinciales*.

Jiménez, W., Ochoa, A. M., & Pineda, E. (2010). Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 113-130.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Series Documento de trabajo I-22 UE,

## BIBLIOGRAFÍA

Washington, D.C. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf>

Keating, M. (2000). Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. En F. A. Keating, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (págs. 11-28). Madrid: Editorial Marcial Pons.

Llorens, C., & Sánchez Cano, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. En F. Enríquez Bermeo, *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (págs. 105-146). Quito: CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador.

MAE (Ministerio del Ambiente). (2012). *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Quito: MAE.

Mesa, J., & González, C. (2020). Estudio de la paradiplomacia en el marco regulatorio de la Unión Europea. (E. Neogranadina, Ed.) *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 145-158.

MITECO (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). (s.f.). *Cambio Climático - Acuerdo de París*. Obtenido de MITECO Sitio Web: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/el-mentos-acuerdo-paris.aspx>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York. Obtenido de <https://unfccc.int/es>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2021). *Noticias ONU - La economía circular: un modelo económico que lleva al crecimiento y al empleo sin comprometer el medio ambiente*. Obtenido de Naciones Unidas Sitio Web: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490082>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (s.f.). *ONU y Cambio Climático - El Acuerdo de París*. Obtenido de Naciones Unidas Sitio Web: <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

ONU (Organización de Naciones Unidas). (28 de abril de 2022). *Noticias ONU - Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Naciones Unidas Sitio Web: <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507862>

Ospina, C., & Penagos, A. (2019). *La agenda 2030 y la transformación de los territorios rurales: un desafío para institucionalidad latinoamericana. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*(31). Santiago de Chile: FAO.

## BIBLIOGRAFÍA

Porto De Oliveira, O. (2015). La transferencia de un Modelo de Democracia Participativa: Paradiplomática entre Porto Alegre y Saint-Denis. París: Ediciones L'HEAL.

SNP (Secretaría Nacional de Planificación). (2021). Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021 - 2025. Quito.

Zapata Garesché, E. (2007). Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada (Vol. I). Barcelona: Diputación de Barcelona.