



**IEESFORD**  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**PARADIPLOMACIA EN EL SALVADOR:  
EL PAPEL DEL MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES EN LA PROMOCIÓN DE LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS  
GOBIERNOS LOCALES DE EL SALVADOR  
DE 2009 A 2019**

Trabajo de graduación de **Damaris Mabel Escobar de Escalante** para la obtención del grado académico de Maestra en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 29 de octubre de 2020.



**IEESFORD**  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA  
FORMACIÓN DIPLOMÁTICA (IEESFORD)**

**MAESTRÍA EN DIPLOMACIA**

**TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN**

***PARADIPLOMACIA EN EL SALVADOR:  
EL PAPEL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
EN LA PROMOCIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE EL SALVADOR  
DE 2009 A 2019***

**AUTORA**

**DAMARIS MABEL ESCOBAR DE ESCALANTE**

**ASESORA**

**YAQUELINE SULEYMA RODAS**

**Antiguo Cuscatlán, La Libertad  
10 de febrero 2020**

**PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO**  
**Licenciada Alexandra Hill Tinoco**

**RECTORA**  
**Maestra Claudia María Samayoa Herrera**

**SECRETARIA GENERAL**  
**Maestra Nelly Yohana Cuellar**

**ASESORA DE LA TESIS**  
**Maestra Yaqueline Suleyma Rodas**

**Antiguo Cuscatlán, La Libertad**  
**2020**

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mi padre celestial, mi amigo: ¡¡¡al Rey eterno, inmortal, invisible y único sabio Dios!!!*

*A mi esposo Gilberto Escalante (mi tigre), tu apoyo y respaldo lleno de tanto amor es lo que me ha impulsado y dado ánimos en cada momento durante este proceso. Mi vida, éste logro también es tuyo, te amo.*

*A mis padres Ives y Gilberto. Gracias mami, tus oraciones cargadas de amor aún me siguen bendiciendo. Gracias papi, formaste en mí una guerrera.*

*A mi hermano mayor, Yohalmo (mi brotherito), estoy aquí por ti y sigues siendo mi gran inspiración...infinitas gracias, ¡¡¡mi hermano-padre por tanto!!!*

*A mi hermano menor, Gilberto (Jilo), teacher, tu ayuda fue indispensable en este proceso (tú lo sabes), por eso te digo 587 veces gracias.*

*A mi asesora Yaqueline Rodas. Yaqui es usted una persona y profesional excepcional con un sentido y calidad humana como pocos. Agradezco enormemente su apoyo y guía a lo largo de esta investigación. Gracias mil.*

## **DEDICATORIA**

*A Yohalmo,  
Tómalo como una letrita más  
en tu gafete BSN RN PCCN ACLS.*

## Tabla de contenido

ABREVIATURAS .....	viii
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	viii
RESUMEN.....	ix
INTRODUCCIÓN .....	11
CAPÍTULO I:.....	1
LA PARADIPLOMACIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....	1
1.1 Reseña Histórica: Origen, concepto y evolución de la Paradiplomacia en el Sistema Internacional y las Relaciones Internacionales .....	21
1.1.1 Origen.....	21
1.1.2 Acerca del Concepto Paradiplomacia.....	22
1.1.3 Evolución de la Paradiplomacia en el Sistema Internacional y las Relaciones Internacionales desde la finalización de la II Guerra Mundial hasta nuestros días .....	25
1.1.4 La Paradiplomacia en el Siglo XXI.....	27
1.2 Las Entidades Subnacionales o Gobiernos Locales como sujetos y actores en el sistema internacional y en las relaciones internacionales .....	30
Conclusión capitular.....	33
CAPÍTULO II .....	35
ACCIONES PARADIPLOMÁTICAS REALIZADAS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE EL SALVADOR .....	35
2.1 Marco legal de la paradiplomacia en El Salvador .....	37
2.1.1 Constitución de la República de El Salvador .....	38
2.1.2 Código Municipal.....	39
2.2 Marco programático e institucional de la paradiplomacia en El Salvador en el periodo contemplado de 2009 a 2019 .....	40
2.2.1 Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 – 2014.....	41
2.2.2 Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019.....	42
2.3 Marco Institucional de la Paradiplomacia en El Salvador .....	44
2.3.1 Dirección General de Política Exterior .....	44
2.3.2 Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y la Dirección de Cooperación Descentralizada .....	46

2.4 Rastreo de las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales de El Salvador .....	48
2.5 Balance general del estado de la Paradiplomacia en El Salvador durante el periodo 2009-2018...	54
Conclusión capitular.....	56
CAPÍTULO III.....	57
ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA FOMENTAR Y CONTRIBUIR A LA EJECUCIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN EL SALVADOR.....	57
3.1 Acciones gubernamentales para el fomento y la coordinación de las acciones paradiplomáticas en El Salvador, particularmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores.....	59
3.1.1. Formulación e implementación de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada ENCD 2013.....	59
3.1.2 Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	61
3.1.3 Red de Cooperación Descentralizada.....	63
3.1.4 Programa de Apoyo para la Creación y Fortalecimiento de Unidades de Cooperación en los gobiernos locales.....	64
3.1.5 Catálogo de Experiencias y Buenas Prácticas en Cooperación Internacional entre Ciudades salvadoreñas y extranjeras.....	65
3.2 Propuesta para el fortalecimiento de la Paradiplomacia como herramienta para potenciar la Política Exterior de El Salvador .....	66
3.2.1 Creación de la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local en la Dirección General de Política Exterior .....	66
3.2.2 Creación del Instituto Nacional de Formación Diplomática Local .....	70
CONCLUSIONES .....	72
RECOMENDACIONES .....	76
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	78
Bibliografía .....	78
ÍNDICE DE FIGURAS.....	81
ANEXO #1.....	82
ANEXO #2.....	84
ANEXO #3.....	86
ANEXO #4.....	88

## **ABREVIATURAS SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>DGPO</b>	Dirección General de Protocolo y Ordenes
<b>DGPE</b>	Dirección General de Política Exterior
<b>DCD</b>	Dirección de Cooperación Descentralizada
<b>DCPDP</b>	Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América
<b>ENCD</b>	Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
<b>FODA</b>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas
<b>IEESFORD</b>	Instituto Especializado de Educación Superior Para la Formación Diplomática
<b>MRREE</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>ONG</b>	Organismo no Gubernamental
<b>PQD</b>	Plan Quinquenal de Desarrollo
<b>RIOE</b>	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
<b>RED</b>	Red de Cooperación Descentralizada
<b>UES</b>	Universidad de El Salvador
<b>VMCD</b>	Viceministerio de Cooperación para El Desarrollo

## RESUMEN

El presente trabajo de graduación expone el desarrollo de las relaciones internacionales que los gobiernos locales salvadoreños se encuentran llevando a cabo, bajo la óptica del fenómeno paradiplomático y cómo el gobierno central, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores ha jugado un papel en su promoción.

Las relaciones internacionales se caracterizan por estar siempre en una dinámica de cambios constantes en la que aparecen nuevos actores y nuevas formas de interactuar con los mismos en el escenario internacional, que, dicho sea de paso, se ve altamente influenciado por los procesos de mundialización, globalización, internacionalización, etc.

El concepto de paradiplomacia es relativamente nuevo dentro de las relaciones internacionales, su aparición puede ubicarse en décadas recientes, sobre todo en la década de los 80's, donde se sitúa el auge de las acciones internacionales emprendidas principalmente por gobiernos locales, esto debido en gran parte, al proceso de globalización, que obliga a reconocer a otros actores a parte del actor tradicional como lo ha sido el Estado.

Se conoce que la forma más visible de la paradiplomacia a nivel internacional son los tan escuchados hermanamientos de ciudades, los cuales consisten en entablar una relación de ciudad a ciudad con el propósito de sacar provecho a los intereses, historias o fortalezas comunes que se tengan. Esta forma de paradiplomacia es de uso de varios municipios del país, aunque se debe de dejar claro, que dichos hermanamientos constituyen aún una figura no del todo explotada puesto que la mayoría de los convenios de hermanamientos se dan con un solo objetivo y al ser cumplido no se les da un seguimiento o no se pasa a un segundo nivel de relación, ya sea por falta de recursos financieros o por falta de visión y compromiso.

Para el caso de El Salvador, la paradiplomacia quizás sea un tema empleado y abordado en mayor nivel únicamente dentro de las aulas de las universidades, aunque se viene abordando en estricto sentido académico más no de investigación sistemática. Esto bien podría deberse a que, al ser un término relativamente nuevo dentro de las relaciones internacionales, los limitados registros, la ausencia sistematización de las experiencias y la poca difusión mediática no ha permitido su difusión y estudio riguroso.

Es con la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo en 2009, que se inicia la puesta en marcha de un marco institucional con el que se acompañan las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales en El Salvador. Por tanto, entre otros aspectos, el describir el papel que el Ministerio de Relaciones Exteriores juega en la promoción del desarrollo de las acciones exteriores de los gobiernos locales, es lo que se pretende con la presente investigación.

**Palabras clave:** Paradiplomacia; Gobiernos Locales; Ministerio de Relaciones Exteriores/Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo; Política Exterior; Relaciones Internacionales.

## SUMMARY

The present investigation exposes the development of international relations that local Salvadoran governments are carrying out, under the perspective of the paradiplomatic phenomenon and how the central government, through the Ministry of Foreign Affairs plays a role in its promotion.

International relations are characterized by always being in a dynamic of constant changes in which new actors appear and new ways of interacting with them on the international stage, which, incidentally, is highly influenced by the processes of globalization, internationalization, etc.

The concept of paradiplomacy is relatively new within international relations, its appearance can be located in recent decades, especially in the 80's, where the rise of international actions undertaken mainly by local governments is located, this due to a large part, to the process of globalization, internationalization, globalization, which forces other actors to recognize apart from the traditional and main actor of international relations as the State has been

Therefore, among other aspects, describing the role that the Ministry of Foreign Affairs plays in promoting the development of the external actions of local governments is what is intended with the present investigation.

**Keywords:** Paradiplomacy; Local Governments; Ministry of Foreign Affairs / Viceministry of Development Cooperation; Foreign policy; International relations.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de graduación establece como tema de estudio la paradiplomacia y su ejecución por parte de los gobiernos locales de El Salvador y el papel que ha jugado el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) en su promoción.

La línea temporal que se ha tomado como análisis es la contemplada de 2009 a 2019, abarcando así dos gestiones presidenciales en el país. Se marca el año 2009 como punto de partida, en razón que en dicho año se inicia un nuevo gobierno que impulsa entre otras cosas, la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, un factor determinante para el trabajo de coordinación con los gobiernos locales a través de la cooperación descentralizada. Se selecciona diez años como periodo de investigación para tener una apreciación más amplia del desarrollo, cumplimiento y resultados de las líneas de trabajo trazadas desde dicho Viceministerio orientadas al trabajo con las municipalidades.

En cuanto al espacio objeto de estudio, éste se centra en los gobiernos locales de El Salvador y en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De manera general, como parte de los alcances del presente trabajo investigativo, se presenta un panorama histórico del surgimiento y evolución de la paradiplomacia dentro del sistema internacional y de las relaciones internacionales, pasando luego a la descripción del comportamiento y desarrollo del fenómeno a nivel nacional, finalmente se abordará la temática central de la investigación sobre el papel que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha jugado en la promoción de la paradiplomacia. Se culmina con una serie de posibles acciones o propuestas a implementar para promover desde el MRREE la participación en el exterior de los gobiernos locales.

Por otra parte, el presente trabajo ha considerado como parte de sus límites investigativos, en primer aspecto, la no profundización y desarrollo de la cooperación internacional en su modalidad de cooperación descentralizada; el abordaje de los 262 municipios del territorio nacional caso por caso; no se presentan indicadores o aspectos cuantitativos sobre el impacto o resultado obtenido de la ejecución de acciones exteriores por parte de los gobiernos locales, sino que, el trabajo plantea un primer acercamiento académico a la paradiplomacia desde la óptica salvadoreña, por lo que, se centra en presentar la apreciación y ejecución del fenómeno de manera general y describir su estado actual en el contexto nacional.

En referencia al planteamiento del problema, el fenómeno de la paradiplomacia entendido como las relaciones internacionales de los gobierno locales, ha ido ganando espacio dentro del sistema internacional y las propias relaciones internacionales, donde especialistas y estudiosos han tratado de explicar el accionar exterior de estos actores, ante una realidad actual donde este tipo de actividades se vuelve cada vez más notoria propiciando nuevos esquemas de relacionamiento a nivel internacional.

Al estudiar el tema de la paradiplomacia en el contexto nacional, es necesario conocer en primer lugar, su origen y desarrollo en la esfera internacional, de tal manera que se pueda apreciar la evolución que éste fenómeno ha tenido y cómo a la fecha es más constate ver acciones paradiplomáticas desarrolladas por gobiernos subnacionales de diferentes países.

Como se es conocido, a través de la historia los paradigmas que hacen referencia a las relaciones internacionales han formulado sus planteamientos o supuestos sobre la base de lo que se conoce como *estato-centrismo*, es decir, aquella cuya base principal es la figura de los Estados como actores principales del sistema internacional.

Esa asociación de la idea de Estado dentro de la historia de las relaciones internacionales se construyó partiendo de dos hechos históricos a saber, el primero, la Paz de Westfalia de 1648, que tras la finalización de la Guerra de los Treinta años (1618-1648) normalizó la idea del Estado Moderno; el segundo hecho, la Revolución Francesa de 1789, sumó a esa concepción la idea de Nación, determinando lo que hasta la actualidad conocemos como la concepción sistémica de Estado-Nación.

Con el devenir histórico, marcado por la complejidad y dinámica de las relaciones internacionales, los gobiernos locales y territoriales ingresan paulatinamente al escenario internacional, de ahí que, al finalizar la II Guerra Mundial, dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales se da una nueva inserción global de actores políticos-jurisdiccionales que provocan que la idea de Estado-Nación como actor omnipotente pierda exclusividad y genere la necesidad de formular nuevos paradigmas en las relaciones internacionales.

En ese sentido, dentro de esos nuevos actores, se encuentran a los gobiernos subnacionales o gobiernos locales, que cada vez con más frecuencia y con más fuerza llevan a cabo acciones exteriores de manera paralela a la ejecución la política exterior que desarrollan los gobiernos centrales, esas relaciones internacionales de los gobiernos locales se han denominado como Paradiplomacia. Esa participación internacional de las ciudades y otras unidades subestatales puede ser entendida y como lo expone Zinade Zeraoui (2009), como la proyección internacional desde la esfera de la gestión pública local, y de otra manera, como la acción exterior de los gobiernos subnacionales, cuyo propósito es promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales.

Es así como estudiar el fenómeno de la paradiplomacia en El Salvador, se vuelve necesario en virtud que cada vez más es notorio que los gobiernos locales se encuentran realizando diferentes acciones en el exterior.

De lo anterior, se presenta quela problemática central de la presente investigación está orientada a determinar: **¿Cuál ha sido el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores en la promoción de las relaciones internacionales de los Gobiernos Locales en El Salvador de 2009 a 2019?**

En virtud de esa problemática central, se han establecido las siguientes preguntas de investigación: 1) ¿Cómo se comprende y se desarrolla la paradiplomacia dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales?; 2) ¿Cuáles son las principales acciones exteriores llevadas a cabo por parte de los gobiernos locales de El Salvador y que pueden catalogarse como acciones paradiplomáticas?; y 3) ¿Cuáles han sido las acciones que ha desarrollado el MRREE para contribuir al fomento y articulación de la paradiplomacia en El Salvador en el período comprendido de 2009 a 2019?

En ese sentido, es de conocer en primer momento que el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, dentro de sus áreas estratégicas incorpora la Cooperación Internacional como elemento de gran importancia para el desarrollo nacional, y en virtud de ello, se cuenta con un Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, desde el cual se da seguimiento a todas las gestiones, acciones y modalidades en materia de Cooperación Internacional, entre ellas, la cooperación descentralizada.

De lo anterior, se ha vuelto necesario el abordaje de dicho fenómeno, al cual se le ha denominado paradiplomacia, un concepto que explica las relaciones internacionales llevadas a cabo por los gobiernos locales como herramienta de desarrollo, y que, para el caso del país pueden verse reflejadas principalmente en los acuerdos de hermanamientos que diferentes municipios han firmado con distintas ciudades del mundo, además de otras actividades realizadas en el exterior tales como participación en foros internacionales, pertenencia a redes a nivel regional e internacional, entre otros.

No obstante, la paradiplomacia se articula de manera estrecha con las actividades propias del quehacer de las municipalidades. De tal manera que, las actividades paradiplomáticas se vinculan, acompañan, respaldan o auxilian en áreas diversas de las comunas como temas ambientales, económicos, de salud pública, comercio, programas de becas e intercambios estudiantiles, promoción cultural, turismo, entre otros.

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, resulta de importancia determinar el papel que el Ministerio de Relaciones Exteriores juega en la promoción de las diferentes acciones exteriores que llevan a cabo los gobiernos locales, tomando en cuenta que es el Ministerio de Relaciones Exteriores la entidad competente de llevar a cabo la política exterior de El Salvador, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo donde detalla en el Art. 32 que es dicho ministerio quien tiene las siguientes competencias: “1. Conducir las relaciones con los Gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador; y 2. Gestionar, negociar, firmar y denunciar tratados, convenciones y acuerdos internacionales.”(RIOE, 1989)

Partiendo de todo lo anterior, se tiene que el objetivo general del presente trabajo de investigación está encaminado a: **Describir el papel que desempeña el Ministerio de Relaciones Exteriores en la promoción de las relaciones internacionales de los gobiernos locales**, en el periodo contemplado de 2009 a 2019.

En virtud de ese objetivo general, se han establecido los siguientes objetivos específicos: 1) Describir el desarrollo de la paradiplomacia dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales.; 2) Identificar las principales acciones exteriores llevadas a cabo por parte de los gobiernos locales de El Salvador y que pueden catalogarse como acciones paradiplomáticas; y 3) Analizar las acciones que ha desarrollado el MRREE para contribuir al fomento y articulación de la paradiplomacia en El Salvador desde 2009 a 2019.

El marco teórico que rige esta investigación se sustenta en la teoría de la Interdependencia Compleja, donde la Paradiplomacia se proyecta como la toma de conciencia en el nivel subnacional de la interdependencia global, donde se da el declive del uso de la fuerza militar

como una herramienta política, dando espacio a otras formas de interdependencia, lo que aumenta la probabilidad de mayor cooperación entre los estados y ciudades.

Partiendo de ello, se reconoce que el origen de la paradiplomacia se puede encontrar en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, (Soldatos., 1990) quienes conscientes de la necesidad de nuevos desarrollos teóricos dedican sus esfuerzos metodológicos a construir el concepto, basándose en los estudios de Keohane y Nye sobre la Interdependencia Compleja.

Como se sabe, dentro de las relaciones internacionales, la hegemonía estatocéntrica no había dado espacio al análisis académico fijado en la participación de actores subestatales en la política internacional. En ese sentido, la paradiplomacia toma especial relevancia en la década de los años 70 dentro del mundo académico pretendiendo en primer momento conceptualizar el fenómeno y en segundo lugar explicar el mismo ya que dentro de las relaciones internacionales orientadas exclusivamente a las entidades estatales, éste concepto de paradiplomacia no se hallaba definido y mucho menos entendido y aplicado.

Es así como la paradiplomacia, o diplomacia paralela que emprenden actores subnacionales, puede leerse desde la década del 80 desde el debate transnacionalista y federalista tal y como lo plantea Zidane Zeraoui, (2009), este se refiere a la profundización de las actividades internacionales desarrolladas principalmente por Gobiernos No Centrales/gobiernos locales, esto en el marco de la globalización e interdependencia de las sociedades a distinta escala de acción.

En consecuencia, dentro del abordaje actual de la Relaciones Internacionales en el que se busca el análisis e interpretación de nuevas variables y elementos que conllevan a apreciar y comprender la vinculación día a día más compleja entre los actores del sistema internacional, se ha abierto un espacio para estudiar conceptos nuevos como el de paradiplomacia, mismo que ha cambiado la manera tradicional heredada del sistema de Westfaliano donde el Estado era el actor primordial.

Partiendo entonces de la definición conceptual de la Teoría de la Interdependencia Compleja, esta puede ser definida de la siguiente manera:

En lenguaje común, dependencia significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Nye Joseph y O. Keohane (1989, pág. 9)

De ahí que la Interdependencia Compleja como teoría del campo disciplinario de las Relaciones Internacionales, tiene como base de interpretación la distinción entre diferentes tipos de relaciones internacionales: relaciones interestatales, intergubernamentales, trasgubernamentales y transnacionales. En ese sentido para el desarrollo de la presente investigación, esta teoría es la que explica el fenómeno de la paradiplomacia y su papel en el sistema internacional actual.

Pero por qué analizar la paradiplomacia desde la Interdependencia Compleja y no desde otro modelo teórico de las Relaciones Internacionales, la explicación se encuentra en lo siguiente:

Primero, habría que decir que los modelos del neorrealismo no son muy explicativos para este caso, debido a que consideran al Estado nación como el único actor realmente importante en la política internacional. Por otro lado, las teorías estructuralistas tampoco sirven para analizar el surgimiento de actores subnacionales y su interacción en la política internacional, ya que, se caería en una lógica unívoca de dependencia hegemónica que no explicaría las “dependencias mutuas” de los gobiernos no centrales.

Por lo tanto, solo quedan dos opciones: a) la primera es considerar las nuevas teorías *constructivistas*, sin embargo éstas carecen de una estructura sistemática de análisis principalmente determinada por su incipiente desarrollo; b) la otra opción es echar mano al modelo de la Interdependencia Compleja que sí recoge los elementos anteriormente señalados, ya que considera la existencia de otros actores distintos a los Estados en el sistema internacional y posee una estructura de análisis bastante específica, lo que permite dar una explicación al fenómeno de la integración subnacional, claro que extrapolando sus conceptos de manera prudente.

De lo anterior, se puede concluir que el fenómeno paradiplomático es abordado desde la Interdependencia Compleja en razón que constituye el involucramiento de nuevos actores en el escenario internacional, ahí los gobiernos subnacionales o gobiernos locales se interrelacionan en esa dependencia mutua de ciudades o entidades extranjeras que bajo la lógica de la globalización y de la realidad actual del sistema internacional están entrelazadas con otras unidades administrativas a nivel internacional.

La interdependencia señalada, obliga a entender que el sistema internacional actual existe una dependencia mutua derivada de las necesidades de interacción entre varios actores que, aunque están adscritos a un Estado determinado, buscan satisfacer sus necesidades entablando de manera separada algún tipo de acuerdo en el contexto internacional, y es que de acuerdo con Tavares (2013) citado en Arenas Arias (2018, pág. 2)

... los académicos que se han dedicado a explicar las dinámicas contemporáneas del sistema internacional, la globalización ha hecho que los gobiernos subnacionales no puedan cumplir con sus responsabilidades constitucionales en materia de educación, saneamiento, desarrollo económico, transporte, medio ambiente y otras áreas, sin interactuar con el mundo.

De lo anterior, se logra percibir cómo la teoría propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye, en su libro Poder e Interdependencia, la Política Mundial en Transición de 1977, plantean la idea general sobre el nuevo sistema internacional caracterizado por el hecho que el Estado continúa siendo el actor más relevante del sistema internacional, más ha dejado de ser el único. De tal manera que, en el escenario actual de las relaciones internacionales es cada

vez más notorio el crecimiento de la participación de actores no centrales, entre ellos los gobiernos locales.

A manera de dar respuesta a los enunciados expuestos y alcanzar los objetivos fijados para este trabajo de investigación, se ha desarrollado la estructura capitular de la siguiente manera: en primer lugar, se abordará una reseña histórica relacionada al origen, la conceptualización y evolución del fenómeno de la paradiplomacia; posteriormente se presentará el abordaje del desarrollo y relación de la paradiplomacia como sujeto y actor en el sistema internacional y las relaciones internacionales y de igual manera se hará referencia de su evolución hasta lo que va del siglo XXI.

En segundo lugar, se abordará el marco legal que posibilita las acciones paradiplomáticas en El Salvador; acto segundo, se presentará un rastreo de las acciones paradiplomáticas llevadas a cabo por los gobiernos locales de El Salvador; plasmando al final un balance general del estado de la paradiplomacia en El Salvador.

En tercer lugar, se abordará el marco programático e institucional de la paradiplomacia en El Salvador, a través de lo contemplado en los planes quinquenales de gobierno de los períodos analizados, así como la institucionalidad dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; así también, se describirán las medidas o acciones llevadas a cabo por el gobierno central, particularmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores para el fomento y la coordinación de las acciones paradiplomáticas en El Salvador; finalmente se presentarán una serie de propuestas para fortalecer y potenciar la Paradiplomacia como herramienta de la Política Exterior de El Salvador.

La presente investigación es de carácter descriptivo, desarrollada a través de una metodología centrada en una base bibliográfica y de tipo cualitativa.

En ese sentido, se esclarece que para el desarrollo del capítulo I y III, se recurrió a estudios, libros, ensayos, investigaciones institucionales, webgrafía y demás fuentes secundarias.

Por otra parte, para el desarrollo del capítulo II, éste se construyó con el aporte e información obtenida mediante entrevistas y la técnica de encuestas a funcionarios claves del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, especialmente los funcionarios vinculados al trabajo con las municipalidades en el área de la cooperación descentralizada. De igual manera, se llevaron a cabo entrevistas y encuestas a funcionarios de distintos gobiernos locales, los cuales fueron seleccionados tomando en cuenta a aquellos que de alguna manera han estado desarrollando acciones en el exterior o que han tenido la oportunidad de formarse y recibir acompañamiento por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Cooperación Descentralizada. Finalmente, se hicieron entrevistas a profesionales nacionales e internacionales especialistas en el tema de paradiplomacia, mismos que han participado en talleres y conferencias impulsadas desde cancillería y dirigidas a grupos de funcionarios de gobiernos locales.

Dichas entrevistas y encuestas se llevaron a cabo a través de una guía de preguntas adecuadas a cada funcionario según su experticia, institución que representa y cargo que desempeña (ver anexos). De igual manera, se utilizó la modalidad de recolección de la información de tipo bibliográfica documental de fuentes secundarias.

Es importante señalar que, durante el desarrollo de la investigación se registraron algunas limitantes, sobre todo por el cambio de gobierno y las nuevas disposiciones respecto a la gestión de la información oficial; lo cual limitó de forma significativa la profundidad de algunos contenidos de estudio previstos.



## **CAPÍTULO I:**

# **LA PARADIPLOMACIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

## CAPÍTULO I

### LA PARADIPLOMACIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Dentro de las herramientas de política exterior que llevan a cabo los Estados en su relacionamiento con los demás actores del sistema internacional, puede apreciarse una herramienta dinámica que se visualiza como un fenómeno creciente a nivel internacional, como lo es la paradiplomacia, es decir, la ejecución de acciones exteriores por parte de actores subnacionales o gobiernos locales, esto como parte del reconocimiento que varios países han puesto al rol que juegan los gobiernos subnacionales en el desarrollo nacional.

Este primer capítulo buscará dar respuesta a la siguiente interrogante: **¿Cómo se comprende y se desarrolla la paradiplomacia dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales?**

Para responder a lo anterior, se ha trazado como objetivo específico: el **describir el desarrollo de la paradiplomacia dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales**. Para dar respuesta a la pregunta y lograr el objetivo planteado para este primer capítulo, el mismo se ha estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se abordará una reseña histórica relacionada al origen, la conceptualización y evolución del fenómeno de la paradiplomacia; posteriormente se presentará el abordaje del desarrollo y relación de la paradiplomacia como sujeto y actor en el sistema internacional y las relaciones internacionales; en tercer lugar, se hará referencia de su evolución hasta lo que va del siglo XXI.

Para ello se ha realizado una investigación de tipo bibliográfica y documental, utilizando fuentes secundarias como documentos, estudios, ensayos, libros, infografía, sitios web, y otras fuentes con investigaciones vinculadas a la paradiplomacia.

## **1.1 Reseña Histórica: Origen, concepto y evolución de la Paradiplomacia en el Sistema Internacional y las Relaciones Internacionales**

Hablar de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, es hablar de un tema, relativamente reciente, no acabado y en evolución, que llama mucho el interés en el mundo académico y que los principales actores, los gobiernos locales, a la fecha no terminan de explotar su potencial al máximo, sobre todo en países como el nuestro, donde las acciones paradiplomáticas comienzan a ser utilizadas de manera más constante.

La paradiplomacia, es uno de los conceptos que describen las acciones exteriores de las entidades subnacionales en general, dicho concepto es discutido ampliamente por académicos y especialistas que estudian el tema desde su origen hasta la actualidad, pero pese al desarrollo amplio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, estas no cuentan con un concepto consensuado y reconocido ampliamente.

Entender el desarrollo de la paradiplomacia dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales como disciplina, es de vital importancia para poder comprender cómo dicho fenómeno ha sido retomado en diferentes países a nivel internacional y por ende entender cómo en El Salvador el tema también ha sido retomado.

### **1.1.1 Origen**

Conceptualmente la paradiplomacia tiene un uso reciente y no ampliamente estudiado, el cual, en términos generales, es utilizado para referirse a las relaciones que las autoridades no estatales entablan con sus pares en el extranjero.

Este fenómeno cada vez más observado, rompe con el esquema tradicional dentro de las relaciones internacionales donde el actor por excelencia y el principal, ha sido el Estado, esto como herencia resultante de la Paz de Westfalia de 1648 que dio origen al Estado moderno. No obstante, como se sabe, después de la II Guerra Mundial surgieron otros actores tales como organizaciones internacionales, gobiernos locales, empresas transnacionales entre otros que también participaban a nivel internacional y que pusieron en acción su participación en el sistema internacional a la par de los Estados.

Este escenario, permitió que esos nuevos actores se proyecten a nivel internacional y fuesen reconocidos años después como tales y se incorporaran dentro del análisis de las Relaciones Internacionales, entre esa variedad de actores se encuentran los organismos internacionales, empresas transnacionales, organizaciones sindicales, las ONGD's, individuos, gobiernos regionales y locales, entre otros.

Dentro de las relaciones internacionales, la hegemonía estatocéntrica no había dado espacio al análisis académico fijado en la participación de actores subestatales en la política internacional. Aunque el concepto de paradiplomacia ya existía en el derecho internacional, tanto así que, el origen “de las actividades paradiplomáticas se ubica en la formulación misma del Derecho Internacional. En sus inicios, éste se enfocaba exclusivamente en el Estado, que era considerado como el único agente del Derecho Internacional.” De tal manera, como lo señala Zeraoui (2016):

Hasta el día de hoy, aunque se acepta que los actores internacionales se han multiplicado, los únicos órganos de las relaciones internacionales se centran en el Estado, como órganos centrales (jefe de Estado y Ministerios de Relaciones Exteriores) y órganos exteriores (agentes diplomáticos y consulares). Toda la literatura del Derecho gira en regular y explicar las obligaciones y privilegios de estos órganos, pero no de los actores paradiplomáticos (pág. 29)

En consecuencia, dentro de las relaciones internacionales es hasta finales de los años setenta y sobre todo en las últimas dos décadas del siglo XX, que el término paradiplomacia entra en el análisis académico y en una discusión más conocida. “La paradiplomacia, o diplomacia paralela que emprenden actores subnacionales, puede leerse desde la década del 80’s desde el debate transnacionalista y federalista” tal y como lo plantea Zidane Zeraoui(2009), este se refiere a la “profundización de las actividades internacionales desarrolladas principalmente por Gobiernos No Centrales/gobiernos locales”, esto en el marco de la “globalización e interdependencia de las sociedades a distinta escala de acción.”

En ese sentido, el origen de la paradiplomacia se puede encontrar en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, (Soldatos., 1990) quienes conscientes de la necesidad de nuevos desarrollos teóricos dedican sus esfuerzos metodológicos a construir el concepto, basándose en los estudios de Keohane y Nye sobre la *Interdependencia Compleja*. La Paradiplomacia reflejaría así la toma de conciencia en el nivel subnacional de la interdependencia global, donde se da el declive del uso de la fuerza militar como una herramienta política, dando espacio a otras formas de interdependencia, lo que aumenta la probabilidad de mayor cooperación entre los Estados.

No obstante, es necesario señalar que, pese a la creciente relevancia de la paradiplomacia, la primacía de la política exterior ejercida por los Estados no está en descenso ni en discusión. Las generalidades y concepciones sobre el concepto de Estado le permiten seguir siendo el centro de la actividad internacional a los países formalmente reconocidos como Estados.

En tal sentido, en la actualidad, con un sistema internacional marcado por la dinámica misma de las relaciones internacionales, no es extraño observar la participación no exclusiva de actores estatales con sus pares, sino que, cada día es más notorio ver a los gobiernos locales participando fuera de sus territorios y por ende, formando parte del sistema internacional.

### **1.1.2 Acerca del Concepto Paradiplomacia**

Es preciso para efectos de este primer capítulo y para el desarrollo de toda la investigación, determinar lo que se entiende por paradiplomacia, es decir, la conceptualización del fenómeno estudiado, ya que, si bien es cierto en el día a día la paradiplomacia es una práctica bastante común por parte de gobiernos locales tanto extranjeros como algunos nacionales, éste fenómeno de las relaciones internacionales no es del todo conocido ya que continúa siendo muy poco estudiado, sobre todo a nivel nacional.

Por otra parte, se señala que la conceptualización del término paradiplomacia ha sido y sigue siendo motivo de constantes discusiones entre académicos y especialistas que discuten su ubicación y aplicación dentro de las relaciones internacionales, razón por la que, a la fecha

no se cuenta con un concepto que de manera categórica y universal describa el fenómeno de la paradiplomacia. No obstante, se cuenta con conceptualizaciones de muchos autores que han interpretado el fenómeno a través de los años y han dado sus aportes de acuerdo a la evolución misma que la paradiplomacia ha ido teniendo dentro del sistema internacional y las relaciones internacionales.

En ese sentido, se presentan a continuación diferentes conceptos sobre paradiplomacia, a fin de poder comprender el fenómeno que da vida a la presente investigación.

Partiendo entonces del concepto diplomacia, del cual según Valdés Raúl y Loaeza Enrique tomado de Augusto(2014)

La diplomacia es el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los Estados, mediante negociaciones efectuadas por Jefes de Estado, Jefes de Gobierno, Ministros de Relaciones Exteriores y agentes Diplomáticos.

La palabra *diplomacia* tiene su origen en el verbo griego *diplóo*, que significa plegar o doblar. En la época del Imperio Romano se acostumbraba a formular los pasaportes o salvoconductos que permitían circular libremente por el Imperio en placas dobles de metal que se plegaban y cosían en forma especial. A estos documentos se les llamaban ‘diplomas’. Con el tiempo se aplicó el mismo término a todos los documentos oficiales y por extensión se les llamó ‘diplomáticos’ a quienes los clasificaban, descifraban y conservaban. De las oficinas en donde se archivaban los documentos oficiales surgió la función de diplomático, ya no relacionada solamente con el manejo y estudio de los archivos sino de la preparación y negociación de los documentos con agentes de otros Estados. Fue hasta la primera mitad del siglo XIX cuando se le dio al término ‘diplomacia’ la connotación que tiene en nuestros días. (p.18)

Por su parte, Zidane Zeraoui (2011) al referirse al concepto de paradiplomacia, hace el siguiente señalamiento que es de importancia tomar en cuenta:

...la paradiplomacia es un factor importante de la tendencia de cooperación descentralizada. Este fenómeno ha sido poco estudiado ya que es relativamente nuevo, y la noción misma de ‘paradiplomacia’ sigue en debate. Tomando en cuenta a varios autores, la podemos definir como la actividad desarrollada por las entidades sub-estatales. Stéphane Paquin agrega que se puede hablar de paradiplomacia cuando “un mandato está dado a representantes oficiales por un gobierno sub-estatal para negociar con actores internacionales”. Por su parte, José Luis Rhi-Sausi la define como “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”. En otras palabras, la paradiplomacia es el desarrollo de las relaciones internacionales por parte de entidades sub-estatales.(p. 67).

También se recoge el concepto planteado por Noé Comago (2018) tomado de Michael(2016) que establece que:

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

Finalmente, se señala a continuación el concepto que se ha preferido adoptar para los efectos de esta investigación, y es el concepto brindado por los que son considerados padres de la paradiplomacia, Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos (2018), tomado de Velásquez Flores(2016)quienes plantean que el fenómeno de la paradiplomacia como aquel que:

consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (Estados federados, provincias, cantones, landers, etc) y otros actores internacionales, tales como los Estados-nación, gobiernos locales similares [...]. Estas actividades no representan la política exterior de un Estado puesto que esta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales. Pero se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior puesto que el sufijo “para” significa “paralelo”, “junto a” o “asociado. (pág.126)

A partir de la conceptualización anterior, la paradiplomacia o las acciones exteriores llevadas a cabo por los Gobiernos locales, no se realizan desde una óptica competitiva frente a la diplomacia desarrollada por los gobiernos centrales, sino más bien, estas acciones pueden visualizarse como una herramienta complementaria que ayuda a la proyección, potenciación y fortalecimiento de aquellos asuntos de carácter interno y por ende de la política exterior del Estado central. Esto se debe, según Zidane Zeraoui (2016) a que “básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos” (pág. 65)

Esos objetivos a los que se refiere Zidane giran principalmente en torno al quehacer económico, donde las acciones paradiplomáticas buscan alcanzar crecimiento, y esto se logra a través de la captación de cooperación internacional descentralizada al identificar mercados extranjeros para la comercialización de bienes y servicios de producción local, atraer inversión extranjera o promover el turismo.

No está de más remarcar que, aunque muchos especialistas de la disciplina de las relaciones internacionales han dado sus aportes conceptuales para señalar las acciones exteriores de los gobiernos locales, hoy por hoy no se cuenta con una definición única o un concepto universal, y es más, se logran apreciar nuevas maneras de llamar a este fenómeno en la medida en que las ciudades siguen participando con más dinamismo y posicionamiento en la esfera internacional. Lo cierto es que los gobiernos locales han encontrado en las acciones paradiplomáticas una manera efectiva que les permite promocionar su territorio y dinamizar sus asuntos políticos, económicos, culturales, ambientales, sobre todo, posicionar en la esfera internacional su imagen, su territorio; es decir; les ha permitido alcanzar una proyección internacional.

Por otra parte, la autora de la presente investigación habiendo analizado el fenómeno paradiplomático en El Salvador, se permite conceptualizar la paradiplomacia salvadoreña como:

“Aquellos acercamientos y participaciones no del todo permanentes o constantes que los gobiernos locales mantienen con ciudades extranjeras y otros actores internacionales, lo cual les permite proyectarse a nivel internacional, participar en redes de colaboración, captar recursos tanto de inversión como de cooperación, entre otros captar cooperación descentralizada”.

### **1.1.3 Evolución de la Paradiplomacia en el Sistema Internacional y las Relaciones Internacionales desde la finalización de la II Guerra Mundial hasta nuestros días**

La II Guerra Mundial marcó a la humanidad no solo en el sentido de las grandes pérdidas humanas y materiales que ésta acarreó mientras duró, sino que también significó grandes transformaciones en el sistema internacional y las relaciones internacionales, esto debido a los acuerdos que le pusieron fin al conflicto y que conllevaron a la creación de toda una nueva estructura política, económica y social como parte de un nuevo orden mundial, mismo que dio paso a al reconocimiento y participación de nuevos actores internacionales.

Se puede identificar en ese sentido, que el fenómeno de la paradiplomacia tiene relación con ese nuevo orden mundial configurado después de finalizada la segunda gran guerra, para ese momento, dicho fenómeno fue entendido como una relación en el ámbito local de carácter solidario entre pueblos que estuvieron enfrentados en dicha guerra, se apostó a los intercambios culturales como forma de superar las barreras que los enfrentamientos impusieron. De ahí en adelante, las relaciones entre los gobiernos locales de países como EEUU y Canadá, por ejemplo, propiciaron que más ciudades alrededor del mundo entablaran unas con otras relaciones encaminadas a compartir sus experiencias y a cooperar en alguna medida sobre la base de sus posibilidades.

De esa forma, la paradiplomacia toma fuerza, aunque enfrentando discusiones teóricas dentro de las relaciones internacionales donde el Estado-Nación mantiene supremacía como actor y sujeto del Derecho Internacional.

En consecuencia, es preciso señalar que como sujeto dentro del Derecho Internacional Público, a través de los años se ha considerado únicamente a los Estados, en ese sentido, se ha entendido como sujeto de derecho internacional, tal y como lo plantea Novak (2013), tomado de Cusipuma Frisancho (2010)

...aquellos que tenían la capacidad de crear normas internacionales y ser destinatarias de ellas y los que podían recurrir a título propio, para hacer valer sus derechos, ante tribunales internacionales o eran llevados ante ellos por haber incurrido en responsabilidad. (pág. 28)

Es por ello que, durante años, la primacía como sujetos de derecho internacional y actores dentro del escenario internacional recaía exclusivamente en los Estados, dicha noción fue cambiando con el paso del tiempo con el surgimiento de nuevas realidades y dinámicas

propias del sistema internacional, sobre todo después de la II Guerra Mundial, donde como ya se ha expuesto, surgieron nuevos actores en las relaciones internacionales.

Por otra parte, dentro del derecho internacional el concepto de paradiplomacia ya era abordado desde los años sesenta como algunos actores lo registran, pero dentro del estudio y análisis de las Relaciones Internacionales fue hasta finales de la década de los setenta que el concepto y temática de la paradiplomacia ingresa con mayor atención y fuerza, tal y como Ovando Santana (2016) señala en Zeraoui (2016)

En efecto, la paradiplomacia, o diplomacia paralela que emprenden actores subnacionales, puede leerse desde la década del 80 desde el debate transnacionalista y federalista. Éste da cuenta de la profundización de las actividades internacionales emprendidas fundamentalmente por Gobiernos No Centrales en el contexto de la creciente globalización e interdependencia de las sociedades a distinta escala de acción, posibilitada por los ajustes institucionales del sistema político norteamericano promovidos por el nuevo federalismo, sobre todo en el ámbito de la política exterior y la intromisión de los Estados federados en esta actividad reservada solo para el Estado federal. (pág. 65)

De ahí que, a mediados de la década de 1980, se comienza a estudiar desde la óptica de un nuevo enfoque de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la participación de los gobiernos locales en el extranjero o las acciones exteriores que éstos realizan en el contexto internacional. Surgen así, las teorías de la Interdependencia Compleja Mundial y las Relaciones Transnacionales de Robert Keohane y Joseph Nye, las cuales, pretenden explicar la interacción de una más grande cantidad de actores en el escenario internacional.

En ese sentido, el concepto de paradiplomacia es relativamente nuevo dentro de las Relaciones Internacionales, ya que como se expone en el párrafo anterior, su aparición puede ubicarse en décadas recientes, sobre todo en la década de los 80's, dada la interdependencia cada vez más creciente observada en el sistema internacional y que permitió el proceso de reconocimiento y participación de nuevos actores internacionales, es ahí donde se sitúa el auge de las acciones internacionales emprendidas principalmente por gobiernos locales-no centrales, esto debido en gran parte, al proceso de globalización, internacionalización, descentralización, mundialización y el desarrollo de la cooperación descentralizada que obliga a reconocer a otros actores a parte del actor tradicional principal de las relaciones internacionales como lo es el Estado.

Históricamente dentro de relaciones internacionales, la sociedad internacional se ha visto moldeada por el modelo westfaliano de Estados-nacionales, tal y como se ha descrito anteriormente, en dicho modelo el actor por excelencia, unitario y hegemónico ha sido el Estado Nación, por ello, para el campo de las Relaciones Internacionales, el surgimiento y participación de nuevos actores ha significado un reto al momento de entender e interpretar su actuación desde la óptica de sus enfoques principales.

Lo anterior, tiene una estrecha relación con el enfoque realista donde:

en las Relaciones Internacionales clásicas, la acción micro-diplomática está a menudo menospreciada ya que no se considera a las entidades sub-estatales

como actores internacionales. Esta idea viene del enfoque realista hegemónico durante décadas en la teoría de las Relaciones Internacionales y que afirma que los Estados son los únicos o por lo menos los más relevantes actores internacionales.

Sin embargo, el desarrollo de las acciones paradiplomáticas ya no puede ser menospreciado ya que están cada vez más presentes en la escena internacional. Kincaid toma el ejemplo del caso de los Estados de la Unión Americana, un país tradicionalmente bastante centralizado: “los Estados de los Estados Unidos tienen aproximadamente 183 oficinas en países extranjeros (mientras sólo tres tenían oficinas en el exterior en 1970); todos los Estados tienen al menos una relación con algún ‘Estado hermano’ en el extranjero; y más de 1.100 municipalidades tienen alrededor de 1.775 ‘ciudades hermanas’ en 123 naciones”. Así podemos aseverar que los actores regionales están tomando un lugar cada vez más importante entre los gobiernos y las organizaciones gubernamentales y que sus acciones se vuelven paulatinamente permanentes, decisivas, intensivas y autónomas de los Estados centrales Zeraoui(2011, pág. 68)

#### **1.1.4 La Paradiplomacia en el Siglo XXI**

Entender la dinámica mundial del Siglo XXI desde el análisis de las Relaciones Internacionales es un desafío y un verdadero reto, tomando en cuenta que nos encontramos en un momento histórico en el que existen nuevas problemáticas que la humanidad enfrenta como el cambio climático, enfermedades crónicas y pandemias, crisis financieras, agotamiento de recursos, problemas de seguridad internacional como el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico, etc. Todas esas situaciones globales que tienen también un origen local necesitan ser analizadas e interpretadas teóricamente de tal manera que pueda observarse y distinguirse la razón de lo interno y lo internacional.

Primeramente, hay que hacer una revisión breve a la historia para comprender de dónde se viene como sociedad y cómo el sistema internacional ha evolucionado permitiéndonos llegar a donde nos encontramos.

El punto de partida de todo el engranaje relacionado con el concepto de Estado, se encuentra en el siglo XVII con el fin de las llamadas guerras religiosas en Europa con la ya mencionada Paz de Westfalia de 1648, ese orden westfaliano es el que imperó con fuerza en el sistema internacional dándole vida a un orden estatocéntrico que rigió las relaciones internacionales durante mucho tiempo. Dentro de ese orden y con el pasar del tiempo, la humanidad y los actores del sistema internacional enfrentaron diferentes problemáticas, conflictos y situaciones que los empujaron a necesitar crear alianzas, sistemas de cooperación y ayuda mutua, al entender que “lo que le pasa otros, me afecta a mí”, esa interrelación de las situaciones que atravesaban convino en el cambio de rumbo de la manera de interacción entre los Estados, configurando el sistema internacional.

En tal razón, en el siglo XIX, surgieron nuevos elementos dentro de las relaciones internacionales, el balance del poder configuró la manera de relacionarse. El Congreso de Viena de 1815 heredó el sistema de tratados y el sistema de congresos como formas de

abordar las problemáticas que enfrentaban, de tal manera que se logró una época de estabilidad y coordinación entre los Estados de aquella época, aunque no evitó las rivalidades y diferencias propias del escenario internacional.

El siglo XX llegó con muchos cambios tecnológicos, con problemas económicos y rivalidades cada vez más fuertes entre las potencias. En esta época, la humanidad colapsa en las dos grandes conflagraciones que traspasan el mundo europeo y transforman los conflictos en mundiales a la vez que arrastran a la humanidad a la necesidad de organizarse y modificar el orden existente para darle solución a los conflictos. En ese sentido, una nueva era de relaciones internacionales surgía de la mano de la Organización de las Naciones Unidas como la institución que velaría por mantener la paz y la seguridad internacional, dando paso también al involucramiento de nuevos actores internacionales que alterarían, de alguna manera, el orden westfaliano.

El siglo XX terminó después de haber sido el escenario de guerras mundiales y de una guerra fría que durante años mantuvo la atención del mundo entero y que al finalizar le dio vida a un nuevo mundo donde las relaciones internacionales echan mano del multilateralismo, lo cual erosiona nuevamente el orden westfaliano en una realidad cada día más compleja.

Así, se llega al siglo XXI marcado por la globalización, con grandes avances tecnológicos y científicos y transformaciones en las tecnologías de la información y la comunicación. Estos factores han generado una transformación significativa en el sistema internacional, en el que los Estados están cada vez más interrelacionados y cerca en el sentido de la comunicación. El propio individuo ha sufrido cambios en su manera de comunicarse donde ya no requiere mayor acompañamiento de sus Estados para establecer alguna conexión directa con otras personas de otras naciones. Esta nueva realidad es la que ha generado una verdadera alteración al orden westfaliano.

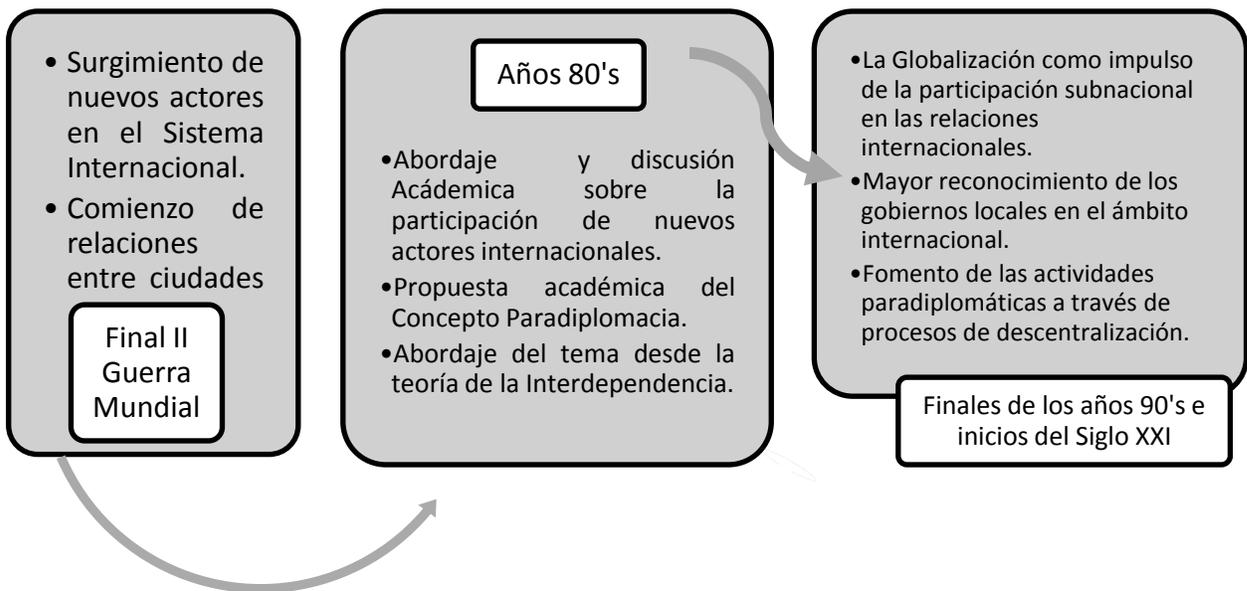
El protagonismo de diferentes actores y esquemas organizativos de integración y comunicación que han traspasado las relaciones bilaterales elevándolas a relaciones cada vez más globales donde el multilateralismo se ha visto fortalecido y en el que a la vez se ha reforzado la actividad paradiplomática de diferentes actores subnacionales. En consecuencia, es el siglo XXI el que está siendo testigo de grandes transformaciones y que a la vez le está dando paso a un nuevo orden bastante complejo donde el fenómeno de la paradiplomacia tiene una cancha de juego bastante preparada y oportuna para desenvolverse, y es que tal y como lo plantea Rodríguez(2009, pág. 87)

Esta realidad emergente ha permitido que actores subnacionales tanto no gubernamentales como estatales, que no cuentan con aparatos institucionales para dirigir sus procesos de concertación y negociación internacional, emerjan en la escena internacional, con intereses propios y con una creciente capacidad de acción “diplomática”. De esta manera los actores subnacionales y los no estatales han comenzado a influir, como nunca antes, en la política internacional. Así, el sistema internacional contemporáneo ha ampliado considerablemente la naturaleza y el número de los actores internacionales; de tal suerte que en la hora actual junto con los Estados interactúan actores no estatales y subnacionales.

Lo anterior refleja que este nuevo panorama caracterizado por una mayor cantidad de actores con proyección internacional y que participan en diferentes espacios y foros de articulación en temas internacionales, también abonan a la proyección exterior de los Estados mismos.

Se comprende entonces, que hoy por hoy el sistema internacional cuenta con más actores a parte del Estado Nación que heredó la Paz de Westfalia. Los procesos y eventos evolutivos y dinámicos del propio sistema han permitido su surgimiento, desarrollo y participación en el escenario internacional. Esto a la vez ha dado origen a discusiones conceptuales y de análisis del fenómeno paradiplomático dentro de las Relaciones Internacionales ya que sus enfoques principales se quedaban cortos al momento de explicar y abordar la paradiplomacia. En resumen, la evolución de la paradiplomacia desde la finalización de la II Guerra Mundial hasta nuestro día puede apreciarse esquemáticamente de la siguiente manera:

**Figura 1: Evolución de la paradiplomacia tras finalizar la IIGM**



FUENTE: Elaboración propia, basado en diferentes materiales de lectura

El esquema anterior permite observar la evolución de la paradiplomacia desde sus inicios posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, pasando por los años ochenta donde se tiene un abordaje académico-conceptual y que es explicado dentro de la teoría de la interdependencia para entender el relacionamiento de más actores en el sistema internacional. Finalmente se observan los avances que el fenómeno ha tenido a nivel internacional durante lo que va del siglo XXI, en el cual se cuenta con una mayor participación de los gobiernos locales en las relaciones internacionales.

## 1.2 Las Entidades Subnacionales o Gobiernos Locales como sujetos y actores en el sistema internacional y en las relaciones internacionales

Dentro de las Relaciones Internacionales se marca como punto de partida para entender la interacción entre entes estatales, la bastante comentada *Paz de Westfalia* de 1648, evento que entre otras cosas, dio paso al surgimiento y posicionamiento del Estado-nación en el Sistema Internacional como actor único y exclusivo de las relaciones internacionales. Dicho protagonismo exclusivo de los Estados se desarrolló con firmeza hasta mediados del siglo XX donde al finalizar las dos guerras mundiales aparecieron en el escenario internacional nuevos actores.

Por tal razón, para los estudiosos de las relaciones internacionales, estas son relaciones exclusivamente interestatales, es decir, aquellas interacciones entre los Estados así conformados oficialmente. Dicha noción es altamente propuesta y defendida por Hans Morgenthau, máximo representante del realismo norteamericano, quien plantea, citado en (Caterina, 1993)“el Estado es el único actor digno de consideración en un medio, como el sistema internacional, de carácter político, es decir, basado en el poder, porque es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales.”

De ahí que dentro la evolución teórica de la disciplina de las Relaciones Internacionales, definir quiénes son los actores del sistema internacional ha sido una constante que ha generado diferentes discusiones teóricas y conceptuales a lo largo de la historia de vida de dicha disciplina, y es que, tal y como lo plantea Caterina(1993, pág. 74)

La cuestión ha sido y sigue siendo clave en el debate teórico, puesto que de las repuestas que se le dan derivan las diferentes aproximaciones al estudio de las relaciones internacionales. La aproximación dominante durante más tiempo en las relaciones internacionales ha sido el realismo. Éste, en base a los actores, se define como estatocéntrico, siendo considerado el Estado como el actor por excelencia de las relaciones internacionales.

A pesar de que en el momento actual se admite claramente el pluralismo teórico y metodológico a nivel de las relaciones internacionales, el realismo estatocéntrico ha seguido ejerciendo un peso determinante. En consecuencia, todas las ampliaciones del concepto de actor han tenido que enfrentarse a dicha visión estatocéntrica.

A nivel de la realidad internacional, desde el final de la Segunda Guerra Mundial la escena internacional ha asistido a la multiplicación, en número y variedad, de los actores que intervienen en ella. Desde la multiplicación del número de Estados como consecuencia del proceso descolonizador hasta la de las empresas multinacionales como resultado de la mundialización de la economía, pasando por la proliferación de las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, todas las ampliaciones sucesivas del número de actores internacionales han obedecido a la evolución y a la dinámica del sistema internacional contemporáneo.

Como se observa, la visión realista es la que ha marcado durante mucho tiempo la conceptualización de actor internacional, dándole primacía a los Estados, no obstante, la propia dinámica internacional ha permitido el surgimiento e incorporación de nuevos actores, mismos que han llamado el interés de análisis en el campo teórico disciplinario de las relaciones internacionales.

Por tal razón, en las últimas décadas, ha sido más común el referirse a actores nuevos, dentro de los cuales se encuentran los actores paradiplomáticos definidos como aquellas unidades administrativas de los Estados, tales como las provincias, departamentos, municipios, sub-gobiernos, entidades federativas, regiones o gobiernos locales, según como cada país llame a sus unidades de gobierno no central y que, para el caso de El Salvador, son llamados Gobiernos Locales.

A pesar de ese reconocimiento, es necesario abordar uno de los principales cuestionamientos que se les señala a estos nuevos participantes de la esfera internacional, y es el hecho mismo de ser identificados como actores y sujetos dentro de las Relaciones Internacionales y el derecho internacional público, respectivamente, ya que el Estado ha gozado de una exclusividad dentro de ellos por largos años.

En ese sentido, esas unidades administrativas como los Gobiernos Locales al insertarse en el escenario internacional y tener una participación activa, se han convertido en actores directos del sistema internacional y a la vez sujetos del derecho internacional público ya que

Como cualquier otro sujeto internacional, las entidades sub-nacionales, pueden relacionarse con otros miembros del espectro exterior. Principalmente, identificamos a los Organismos No Gubernamentales (ONG) y a las transnacionales. Asimismo, pueden crear, como lo hacen los sujetos internacionales plenos, organismos en los que se debatan temas de interés mundial y les permitan actuar de manera coordinada. (Cusipuma Frisancho, 2010, p. 11)

Esas facultades de entablar relaciones con otros actores y sujetos en el sistema internacional y a la vez abordar y tomar decisiones sobre temas de gran interés más allá de lo nacional, ha permitido que los Gobiernos Locales sean considerados como parte de los nuevos actores analizados por la disciplina de las Relaciones Internacionales y a la vez regidos por el derecho internacional público como parte de sus sujetos plenos.

No obstante, es importante aclarar que los Gobiernos Locales como actores internacionales no gozan de las mismas facultades con las que cuentan los Estados, es por ello que podría afirmarse, que estos actores tienen una actuación limitada en el contexto internacional, ya que no sobrepasan la actuación internacional de los Estados ni buscan entrar en conflicto con la política exterior de estos mismos, sino que su desenvolvimiento internacional pretende más bien, como en la mayoría de los casos, buscar soluciones a problemas locales específicos y no alcanzar un beneficio nacional.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que los gobiernos locales, aunque gozan de autonomía en muchas de sus funciones, en su actuar en general obedecen o están sujetos a las facultades

que sus propios Gobiernos Centrales les han otorgados, por lo que, sus funciones obedecen a las líneas presentadas desde lo central, además en la mayoría de Estados aún no se han regulado en sus constituciones u otro tipo de reglamentaciones el actuar de estos actores cada vez más activos.

En esa línea, Rafael Calduch (1991), expresa que uno de los criterios para la definición de actor internacional es la importancia internacional que estos adoptan en la Sociedad Internacional

...De acuerdo con este criterio, los actores internacionales se dividen en: actores primarios o principales, y actores secundarios o menores. Entre los primeros se incluyen a los Estados y, ocasionalmente, ciertas organizaciones supranacionales. El resto de grupos sociales con cierta capacidad de actuación internacional queda relegado a la segunda categoría. La consideración del carácter primario de los Estados se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el Estado ocupa una posición central, privilegiada e insustituible en relación con los demás grupos sociales, al institucionalizar el poder interior y dominar las relaciones de poder en el contexto internacional. En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, los Estados se convierten en mediadores del protagonismo internacional de todos aquellos grupos sociales que nacen y se desarrollan al amparo del marco jurídico, político, económico y territorial de los Estados. En otras palabras, si los Estados son los grupos más poderosos, interna e internacionalmente, las demás colectividades sólo podrán actuar de modo significativo en el contexto internacional en la medida en que lo permitan los actores estatales, y dentro de los cauces establecidos por ellos. De este modo se convierten en actores dependientes de los estados y secundarios respecto de éstos.(1991, pág. 36)

En consecuencia, aunque cada vez es más evidente la participación de estos nuevos actores en el ámbito internacional, su existencia y actuación no arrebatan o hacen perder el protagonismo del Estado en su totalidad, ya que son los Estados los que facultan y restringen el ejercicio de las funciones de los gobiernos locales por lo que estos continúan interactuando en el escenario internacional con la anuencia tácita del Gobierno Central.

En resumen, Librado Orozco (2016) menciona que

como se sabe, el Derecho Internacional Público considera sujetos internacionales aquellas entidades que tienen la capacidad de crear normas internacionales y ser destinatarias de ellas y que pueden recurrir a título propio, para hacer valer sus derechos ante tribunales internacionales o pueden ser llevadas ante ellos por haber incurrido en responsabilidad.”No obstante, en el campo disciplinario de “las Relaciones Internacionales el concepto de sujetos, actores o entidades internacionales es menos restrictivo.”

En la realidad “actual, estos parámetros han cambiado o se han relativizado y no necesariamente un sujeto internacional debe tener, como un Estado, todas las facultades descritas, sino que debe estar en capacidad de ejecutar alguna de ellas.

Dentro de esta perspectiva, hoy se puede hablar de tres tipos de actores internacionales. En primer lugar, los Estados y las entidades conformadas por Estados, como los organismos internacionales y supranacionales; en segundo, aquellos que tienen actuación propia y son independientes de la actuación estatal, como los organismos no gubernamentales y las transnacionales y en tercer lugar, los sujetos que son parte del Estado con un menor nivel en la escala de gobierno. Estos últimos son los actores subnacionales”, es decir los gobiernos locales.(Orozco, 2016)

Lo cierto es que, en la actualidad en el sistema internacional y en el análisis de las relaciones internacionales, no se tiene una participación exclusiva de la figura estatal, la misma dinámica de las relaciones internacionales, la globalización, las telecomunicaciones, la interconexión y la interrelación han hecho necesario reconocer la participación plena de otros actores y darles la calidad de actores internacionales con los que se negocia, coopera y acuerdan acciones encaminadas a alcanzar objetivos comunes de bienestar para la población en general.

### **Conclusión capitular**

Para concluir el presente capítulo, se reitera que la evolución del sistema internacional ha permitido presenciar la participación de más actores a parte del Estado Nación que heredó la Paz de Westfalia. Los procesos y eventos evolutivos y dinámicos del propio sistema internacional, mismo que se ha visto influenciado por la revolución tecnológica, el auge de la globalización, los procesos de descentralización, entre otros factores, ha permitido que nuevos actores surjan, se desarrollen y participen en el escenario internacional, entre ellos los gobiernos subnacionales o gobiernos locales, los cuales, en su afán por alcanzar sus objetivos, han puesto en marcha y cada vez con más potencia lo que se ha dado por llamar paradiplomacia dentro de las relaciones internacionales.

Este nuevo panorama distinguido por un mayor número de actores con proyección y participación internacional a través de diferentes espacios y foros de articulación en temas internacionales, también abonan al posicionamiento internacional de los Estados mismos, por lo que se vuelve menester que surja entre dichos actores una coordinación adecuada para que en términos generales la política exterior de un Estado no pierda coherencia.

La participación de los gobiernos subnacionales o gobiernos locales como actores en el sistema internacional y en las relaciones internacionales, no conlleva a una pérdida de poder y funcionamiento de los gobiernos centrales, ya que ésta se visualiza como una herramienta complementaria que abona a la política exterior trazada desde lo central, por lo que, puede sumar para alcanzar un fortalecimiento de la presencia internacional del Estado, en nivel donde la diplomacia tradicional no alcanza a ser efectiva.

Desde la perspectiva teórica, se puede concluir que en la realidad contemporánea del sistema internacional existe una dependencia mutua derivada de las necesidades de interacción entre varios actores, es ahí donde los gobiernos subnacionales o gobiernos locales se interrelacionan en esa dependencia mutua de ciudades o entidades extranjeras que a través de

las actividades paradiplomática están entrelazadas con otras unidades administrativas a nivel internacional.

En adición a lo anterior, se ha logrado dar respuesta al enunciado del presente capítulo señalando dos aspectos centrales a saber, el primero, que la paradiplomacia es un fenómeno que ha cobrado relevancia a nivel internacional y que continua siendo analizado, pero sobre todo ejecutado dentro de las relaciones internacionales; segundo, que dicho fenómeno, puede apreciarse como una herramienta complementaria de la política exterior del Estado central, por lo que su análisis, comprensión y ejecución se vuelven necesarios y oportunos dentro de cada Estado.

## **CAPÍTULO II**

### **ACCIONES PARADIPLOMÁTICAS REALIZADAS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE EL SALVADOR**

## CAPÍTULO II

### ACCIONES PARADIPLOMÁTICAS REALIZADAS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR

No es un secreto que el fenómeno de la paradiplomacia, desde sus inicios, ha sido mayormente ejecutado y aprovechado por grandes ciudades de grandes países, no obstante, con el devenir del tiempo, ciudades de todos los países y niveles, han visto la necesidad de insertarse en la esfera internacional en la búsqueda de alcanzar sus objetivos y contribuir al bienestar y desarrollo de sus pueblos. En esa lógica, los gobiernos locales de El Salvador no se quedan atrás, y de alguna manera, desde algún tiempo atrás, han comenzado a llevar a cabo una participación en el exterior haciendo uso de la paradiplomacia.

El desarrollo del presente capítulo se orienta en la siguiente interrogante: **¿Cuáles son las principales acciones exteriores llevadas a cabo por parte de los gobiernos locales de El Salvador y que pueden catalogarse como acciones paradiplomáticas?**

Para brindar respuesta a lo planteado, se ha trazado como **objetivo específico: identificar las principales acciones exteriores llevadas a cabo por parte de los gobiernos locales de El Salvador y que pueden catalogarse como acciones paradiplomáticas.**

En consecuencia, para responder a la pregunta formulada y concretar el objetivo trazado para este segundo capítulo, el mismo se ha organizado de la siguiente manera: en un primer momento se abordará el marco legal que posibilita las acciones paradiplomática en El Salvador; acto segundo, se abordará el marco programático e institucional de la paradiplomacia en El Salvador, a través de lo contemplado en los planes quinquenales de gobierno de los períodos analizados, así como la institucionalidad dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; y finalmente se presentará un rastreo de las acciones paradiplomáticas llevadas a cabo por los gobiernos locales de El Salvador; y en tercer aspecto, se hará un balance general del estado de la paradiplomacia en El Salvador.

Para ello se ha recurrido a fuentes primarias y secundarias. Dentro de las fuentes primarias, se abordaron actores competentes en el tema y que se desenvuelven en niveles directivos y técnicos dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (ver en anexo #1 modelo de guía de entrevista), así como también dentro de algunos gobiernos locales, particularmente aquellos que han participado en más de alguna actividad desarrollada por el MRREE, ya que debido a la limitante tiempo y disponibilidad de recursos (económicos, humanos y materiales) se descartó el estudio pormenorizado de la realidad de los 262 municipios. Como fuentes secundarias, se han utilizado, documentos, estudios, ensayos, libros, infografía, sitios web, y otras fuentes con investigaciones vinculadas a la paradiplomacia. Vale la pena registrar que, una limitante que se enfrentó en el desarrollo de este capítulo ha sido la limitada disponibilidad de información oficial debido a nuevas directrices generadas a nivel gubernamental se suma la ausencia de sistematización o registro de la información por parte de las entidades que trabajan directamente con gobiernos locales (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal – ISDEM, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local-FISDL y Corporación de Municipalidades de El Salvador – COMURES).

## 2.1 Marco legal de la paradiplomacia en El Salvador

En El Salvador la paradiplomacia quizás sea un tema empleado y abordado en mayor nivel únicamente dentro de las aulas de las universidades, es decir, en estricto sentido de conocimiento académico más no de investigación profunda. Esto bien podría deberse a que, al ser un término relativamente nuevo dentro de las Relaciones Internacionales, su uso aún no resulte tan familiar pese a que en el día a día se esté implementando desde algunas municipalidades a nivel nacional.

Se conoce que la forma más visible de la paradiplomacia a nivel internacional son los tan escuchados hermanamientos de ciudades, los cuales consisten en entablar una relación de ciudad a ciudad con el propósito de sacar provecho a los intereses, historias o fortalezas comunes que se tengan entre las ciudades hermanadas. Esta forma de paradiplomacia es de uso de varios municipios del país, aunque se debe de dejar claro, que dichos hermanamientos, según lo expresado por diferentes representantes de los gobiernos locales entrevistados, constituyen aún una figura no del todo bien explotada puesto que la mayoría de convenios de hermanamientos se dan con un solo objetivo (por ejemplo conocer cómo una ciudad elabora piezas de barro) y al ser cumplido no se les da un seguimiento o no se pasa a un mejor nivel de relación, ya sea por falta de recursos financieros o por falta de visión y compromiso de las autoridades municipales en turno.

A nivel nacional, aunque no se cuenta con información sistematizada, de los 262 municipios<sup>1</sup> haciendo un seguimiento periodístico exploratorio, son muy pocos los que realizan acciones exteriores bien planificadas, quizás la experiencia más avanzada sea la que desarrolla la Alcaldía de San Salvador que se desenvuelve y relaciona con mucha facilidad con Estados, ciudades o entidades extranjeras, esto en razón a que en su calidad de Capital del país se le presentan otras posibilidades de relacionarse con actores extranjeros. Tal es el caso de la visita a Taiwán en febrero de 2017, que realizó en aquel entonces edil capitalino Nayib Bukele, con el propósito de conocer sobre avances tecnológicos en ciudades inteligentes y donde además participó en el evento Smart City Summit and Expo.

De igual manera, el más reciente ejemplo se puede apreciar en la firma de un memorándum de amistad y hermanamiento entre la Alcaldía de San Salvador y la Ciudad de Beijing, China, firmado el 25 de julio 2019, con el objetivo de promover lazos de amistad, cooperación e intercambios comerciales y culturales entre ambas ciudades. Estas acciones exteriores realizadas por el Gobierno de San Salvador, sin duda alguna generan oportunidades para dicha ciudad.

Otro caso de paradiplomacia en El Salvador, aunque de manera conjunta, por dar un ejemplo, es el de la Mancomunidad de los Nonualcos, constituida por 18 municipios del Departamento de la Paz y San Vicente, esta mancomunidad es un referente nacional en gestión conjunta de recursos financieros y técnicos a nivel internacional. Se destaca las experiencias que registran con el gobierno de Rafaela en Argentina, el Fons Valenciá per la Solidaritat de la Comunidad Valenciana en España, entre otros. Esta experiencia de paradiplomacia en el país,

---

<sup>1</sup>Con fines administrativos, el Estado de El Salvador se divide en 14 departamentos y se subdivide en 262 municipios.

permite observar los beneficios de que los gobiernos locales insertados en el acontecer internacional desarrollen acciones exteriores que entre otras cosas les den una proyección internacional frente a otras ciudades y entidades extranjeras que de alguna forma pueden brindar ayuda para el desarrollo de nuestro pueblo.

De lo anterior, se vuelve necesario analizar el marco legal que posibilita el accionar internacional de los gobiernos locales en El Salvador, en ese sentido se tiene que como parte de ese tejido legal se encuentran dos instrumentos principales a saber, la Constitución de la República y el Código Municipal, los cuales se presentan a continuación:

### **2.1.1 Constitución de la República de El Salvador**

En la Carta Magna del país, al hacer referencia a los Gobiernos Locales, ésta establece algunas facultades para estas unidades administrativas y su rol dentro de la administración pública a nivel local, las cuales se detallan en el Capítulo VI, Sección Segunda cuando habla de las Municipalidades como Gobiernos Locales, en dicho apartado se contemplan las siguientes disposiciones:

Art. 202.- Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población. Los miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años y originarios o vecinos del municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley.
Art. 203.- Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.
Art. 204.- La autonomía del Municipio comprende: 1- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca. Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento; 2- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos; 3- Gestionar libremente en las materias de su competencia; 4- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias; 5- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales; 6- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.
Art. 205.- Ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales.
Art. 206.- Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos.
Art. 207.- Los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios. Las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios. Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso. Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República. La ejecución del Presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley.

*Fuente:* (Constitución, 1983)

De lo anterior, es preciso prestar especial atención a las competencias y facultades que los Gobiernos locales poseen, primeramente en cuanto a la autonomía en lo económico, técnico y administrativo de lo cual gozan y que les permite, entre otras cosas, relacionarse y coordinarse con otras instituciones públicas para la ejecución de sus planes de desarrollo en lo nacional y

regional, tal y como lo establece el art. 203, que además, da la potestad que con dichas atribuciones los gobiernos locales puedan determinar y desarrollar relaciones de cooperación con otras entidades nacionales e internacionales, incluyendo gobiernos subnacionales de otros países. Esto implica que esa autonomía les da libertad de realizar acciones independientes pero que no se desvinculan del que hacer del Gobierno central, en el sentido de que son realizadas con el objetivo de alcanzar mejores resultados para el desarrollo en el ámbito local y por ende nacional.

Por otra parte, queda claramente expuesto que dicha autonomía se ve reflejada entre otras cosas, en la capacidad de gestionar libremente en los temas y áreas de su competencia, dicha acción de gestionar se entiende hoy por hoy que trasciende la palestra nacional y se proyecta hacia el exterior en acciones paradiplomáticas claramente desarrolladas por algunas municipalidades.

Un punto importante de vinculación entre el Gobierno central y los gobiernos locales puede verse en lo que establece el Art. 206, cuando al hablar de los planes de desarrollo local de cada municipalidad, señala que las instituciones del Estado deberán colaborar con éstas en el desarrollo de dichos planes. En ese sentido, nuevamente con base constitucional puede verse la vinculación que debe existir entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, con la finalidad de alcanzar mayores resultados en pro de la población salvadoreña en general.

Finalmente, aunque la Constitución de la República no contempla la paradiplomacia en un sentido estricto o bien reflejado donde faculte a los gobiernos locales para ejercer acciones en el exterior, es de tomar en cuenta que las disposiciones constitucionales señaladas en el Art. 207, facultan a las municipalidades para asociarse libremente a través de convenios de cooperación con otras municipalidades en temas de interés común, lo que habilita la posibilidad de crear asociaciones municipales o mancomunidades, desde las cuales se potencie y desarrollen acciones exteriores vinculadas a la cooperación descentralizada, a la vez que se potencien las relaciones con otras entidades subnacionales de otros países.

### **2.1.2 Código Municipal**

El Código Municipal fue decretado por la Asamblea Legislativa en enero de 1986 y entró en vigor a partir del mes de marzo del mismo año.

Los 262 Gobiernos Locales plenamente constituidos en todo el territorio nacional, se rigen por dicho código, mismo que establece que los municipios se constituyen para efectos administrativos del país, como las Unidades Primarias del Estado, y que estas unidades primarias deben de colaborar con las demás instituciones públicas para el impulso de los planes de desarrollo regional y nacional, y de igual manera, las instituciones públicas deben de apoyar y colaborar con las municipalidades en sus planes de desarrollo, tal y como lo establece la Constitución y se reitera en el Código Municipal al señalar en su Art. 15 que “Todas las instituciones del Estado y entes autónomos, están obligados a colaborar con el municipio en la gestión de las materias y servicios de su competencia”.(Municipal, 1986, p. 8)

De dicho artículo, se recoge la obligatoriedad de las instituciones públicas de apoyar y colaborar con los gobiernos locales en aquellas temáticas y servicios que correspondan según su función. Lo planteado en este artículo es de mucha importancia para la presente

investigación ya que arroja en primer vistazo la relación, vínculo o coordinación necesaria y obligatoria que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, como institución pública, en el fomento de las acciones paradiplomáticas que las municipalidades realizan, puesto que es el área de competencia de dicha institución al ser la encargada de ejecutar la política exterior estatal en general y de proyectar al país hacia el exterior y mantener las relaciones con los demás actores de la sociedad internacional. Esa vinculación colaborativa, como ya se ha señalado en párrafos anteriores no se ve menoscabada por la facultad autónoma de la que gozan los Gobiernos Locales.

Se encuentran así el marco legal que rige la paradiplomacia en el país, expresado principalmente en la Constitución de la República y también recogido en el Código Municipal, aunque no se define concretamente el concepto de paradiplomacia, puesto que es un término relativamente nuevo y ambos instrumentos jurídicos se formularon en los años ochenta, es decir, una década antes del arranque y puesta en marcha de acciones paradiplomática en El Salvador, tal y como se verá más adelante. No obstante, dichas acciones quedan asociadas y regidas por las disposiciones que se encuentran en dicho ordenamiento jurídico, ya que las facultades y obligaciones de las que se habla rigen el comportamiento de los Gobiernos Locales y son éstos los que desarrollan las acciones paradiplomáticas.

En ese sentido, la capacidad de las municipalidades de relacionarse en la exterior queda primeramente facultada por la autonomía de la que gozan y que se ve expresada en la capacidad de gestionar libremente en aquellos temas de interés, no obstante, también queda claramente establecido que para mayores beneficios y resultados es necesaria la coordinación y colaboración entre las instituciones del Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

## **2.2 Marco programático e institucional de la paradiplomacia en El Salvador en el periodo contemplado de 2009 a 2019**

Los periodos analizados en la presente investigación de 2009 a 2014 y de 2014 a 2019, como ya se ha señalado anteriormente, constituyen dos gestiones de gobierno, de tal manera, que, durante esos periodos, se presentaron al inicio de cada gestión, las líneas, acciones, planes, estrategias, objetivos y demás formas de planificación que orientarían y podrían en macha la visión de país a lo largo de 5 años de gobierno dirigido por cada presidente. Esas planificaciones, de manera concreta fueron plasmadas para cada periodo, en un documento que se definía como Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD), en este documento se incorporaba de manera programática el trabajo que durante 5 años se llevaría a cabo, contemplando las áreas de interés previamente definidas como educación, salud, seguridad, fortalecimiento institucional, entre otros.

En ese sentido, el punto de arranque identificado para la investigación realizada se ubica en el año 2009, con la llegada a la presidencia de la república un nuevo gobierno que se denominaba el gobierno del cambio, en razón de su visión de reorientar el rumbo del país en diferentes áreas, entre ellas el aparato institucional que buscaba reestructurarse para alcanzar mejores resultados.

Corresponde entonces, señalar a continuación el marco programático e institucional a través del cual se identifiquen aquellas líneas de acción relacionadas al fenómeno estudiado y que se encuentre establecidas dentro de los planes quinquenales como parte de la visión y el

engranaje institucional que, durante ambos periodos, desde el gobierno central se delineó sobre la paradiplomacia o las acciones exteriores de los gobiernos locales en nuestro país.

### **2.2.1 Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 – 2014**

El Gobierno del Cambio, así se denominaba la gestión del entonces presidente Mauricio Funes Cartagena, el primer presidente del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN.

La visión de éste nuevo gobierno, tras años de la derecha en el poder, ofrecía cambios sustanciales y de transformación para el país en general. En ese sentido, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014, en referencia al trabajo municipal y articulación con el gobierno central, presentaba los siguientes lineamientos a saber:

En primer lugar, dentro de las prioridades definidas en dicho plan quinquenal, se establecía que, para ese periodo, desde el gobierno central se buscaría

Constituir un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno, desconcentrado y descentralizado [...] La organización pública tendrá delimitada claramente las competencias del gobierno central y de los gobiernos municipales. Para dar pasos definitivos en esta dirección el gobierno de la república se compromete a formular e impulsar una reforma del sector público, que incluirá la descentralización y desconcentración de los servicios que presta el Gobierno y la creación de mecanismos institucionales que aseguren transparencia en la gestión pública. (Gobierno de El Salvador, 2010, pág. 154)

Para cumplir con esa prioridad, se buscaría como objetivo el “impulsar una reforma administrativa del estado que permita su desconcentración y su descentralización” de manera progresiva. Al hablar de desconcentración y descentralización, el gobierno central definiría de manera clara sus competencias y las de los gobiernos municipales, y a estos últimos, dentro de ese proceso de descentralización se le asignarían nuevas funciones, a la vez que se le otorgarían nuevas competencias y facultades para desenvolverse y llevar a cabo gestiones por su cuenta.

Es dentro de esa prioridad y a través de una reforma al sector público, que se le apostaría a un proceso de descentralización y desconcentración, es ahí entonces, donde se podría establecer un espacio para potenciar las capacidades de los gobiernos locales para desenvolverse más allá de lo local, alcanzando un desenvolviendo en el ámbito internacional, dado que amparado en primer lugar, de su autonomía dada por la Constitución y las facultades que le otorga de igual manera el Código municipal, un proceso de descentralización, que si bien es cierto, no es una condición *sine qua non* para el desarrollo de la paradiplomacia en su totalidad, en cierta manera permite que en aras del poder otorgado desde el gobierno central, los gobierno locales se adentren en nuevas formas de gestión y es ahí donde el campo internacional queda abierto a las acciones paradiplomáticas que los gobiernos locales decidan y puedan realizar.

Por otra parte, conviene hacer mención que el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014, establecía la formulación y puesta en marcha de Políticas de seguridad, convivencia democrática y de proyección internacional, dentro de ellas, se presentaba la propuesta de una política de desarrollo territorial y descentralización cuyas líneas estratégicas de acción se proyectaban a:

a) Impulsar los procesos de descentralización, de ordenamiento territorial y de financiamiento del desarrollo de los territorios; b) fortalecer las capacidades de los municipios y las microrregiones para impulsar su desarrollo y reorganizar la institucionalidad nacional para apoyarlos y c) coordinar acciones estratégicas para el territorio [...] (Gobierno de El Salvador, 2010, pág. 163)

Es oportuno señalar que dentro de esa política de desarrollo territorial, la línea estratégica orientada a fortalecer las capacidades de los municipios y las microrregiones para impulsar su desarrollo y reorganizar la institucionalidad nacional para apoyarlos, se vuelve bastante importante al momento de vincular los esfuerzos que desde el gobierno central durante el periodo 2009-2014 se había propuesto llevar a cabo, dado que a través de esta política por una parte se fortalecerían las capacidades de los gobiernos locales y por otra también se llevaría a cabo una reorganización de las instituciones nacionales para apoyo de los mismos.

No obstante, como queda reflejado una vez revisado el plan quinquenal 2009-2014, no se encuentra una propuesta o lineamientos específicos sobre paradiplomacia, es decir que, el fenómeno estudiado, al menos en ese periodo no contó con un plan específico que desde el gobierno central dictara competencias o respaldo para fomentar la participación internacional de los gobiernos locales, ya que las líneas presentadas en los párrafos anteriores, obedecen en esencia al desarrollo territorial de los municipios pero no a su accionar en el exterior.

### **2.2.2 Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019**

Para el año 2014, llega al ejecutivo de El Salvador un nuevo presidente, el profesor Salvador Sánchez Cerén, segundo presidente del partido FMLN. A dicha gestión presidencial le correspondía continuar y mejorar las líneas de acción trazadas y ejecutadas por el gobierno anterior en atención a lo programado en el Plan Quinquenal que se había establecido. De igual manera, para la nueva gestión de gobierno en el periodo presidencial 2014-2019, su visión correspondía a llevar a cabo todas aquellas acciones orientadas a la transformación del país, donde el fortalecimiento institucional y la búsqueda del desarrollo del país a través de un desarrollo endógeno, representaban una de las principales líneas a seguir.

Interesa señalar que, para esta gestión, el tema de la territorialización vinculado al trabajo de las entidades subnacionales fue de mucha relevancia dentro de la visión contemplada en el Plan Quinquenal, el cual en el Capítulo VI, Instancias y mecanismos del Órgano Ejecutivo para su implementación y territorialización, en su literal B. Territorialización del PQD 2014-2019, señala que

Los territorios subnacionales, independientemente de su tamaño y escala, son más que espacios geográficos o político-administrativos. Cada uno es una construcción social de carácter multidimensional, una unidad socio geográfica

activa y dinámica en la que se gestan procesos de desarrollo en todos los ámbitos. Por ello, el diseño e implementación del PQD 2014-2019 apuesta a la creación de un país policéntrico y equilibrado y parte de la premisa de que aun cuando el país enfrenta desafíos globales, estos se expresan de manera distinta en los territorios, por lo que deben ser abordados a partir de las particularidades y diferencias de estos. Además, los desequilibrios en el desarrollo territorial deberán ser abordados y corregidos a partir de la implementación del PQD 2014-2019 y de políticas públicas que reconozcan y recojan las potencialidades, oportunidades, recursos y necesidades específicas de los territorios. Se trata de articular la política pública a sus condiciones y características propias, de manera que haya mayores niveles de equidad territorial. Todas las estrategias y políticas para la aceleración del desarrollo del país deberán fundarse y expresarse en el propio despegue económico y social de los territorios.(Gobierno de El Salvador, 2015, pág. 188)

Toda esa visión de desarrollo endógeno vendría a hacer evidente la importancia de los territorios subnacionales, es decir la importancia de los municipios al momento de enfrentar los desafíos que desde lo global aterrizan en la esfera nacional y por ende en lo local. Es por ello que dentro del PQD 2014-2019 se visualiza que el desarrollo del país encontraría como base el desarrollo de los municipios. En consecuencia, se fijaron algunos lineamientos para alcanzar ese objetivo de desarrollo, es así como en aquel momento se estableció que a través de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia se diseñaría e impulsaría

una estrategia de descentralización gradual de competencias del Órgano Ejecutivo a los Gobiernos municipales con el objetivo de fortalecerlos para ofrecer mejores servicios públicos a la ciudadanía. [...] Construcción del sistema de información del desarrollo territorial que registrará las vocaciones y potencialidades de los diferentes territorios del país como base orientadora de la territorialización de las políticas públicas.(Gobierno de El Salvador, 2015, pág. 191)

Lo expuesto anteriormente refleja que, durante esta gestión, al igual que en la anterior, también se les daría una importancia relevante a los procesos de descentralización y aunque de manera gradual, se contemplaba el traslado de competencias a los gobiernos locales y además se buscaría identificar las potencialidades de cada uno de ellos para efectos de orientar las políticas públicas adecuadas. En ese sentido, el trabajo coordinado que se señala entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales obedece particularmente a las temáticas de desarrollo territorial dentro de un proceso de descentralización para el mejoramiento de servicios públicos.

No corresponde a la presente investigación, establecer si las líneas de acción programadas en relación a los procesos de descentralización fijadas en el PQD 2014-2019 fueron ejecutadas y alcanzadas, lo que requiere particular atención es que el tema del quehacer paradiplomático de los gobiernos locales, no es abordado dentro de dicho plan quinquenal como área de interés de la gestión presidencial, es decir, que durante dicho periodo, la paradiplomacia no fue identificada como un área estratégica que pudiese ser aprovechada y potencializada desde el gobierno central.

No obstante, durante ambos periodos, la participación exterior de los gobiernos locales fue desarrollada de una u otra forma, consciente o inconscientemente los gobiernos locales llevaron a cabo acciones paradiplomáticas que, si bien no contaron con el respaldo de iniciativas programadas en los planes quinquenales, fueron auxiliados de alguna manera, por el aparato institucional el cual se abordará en el siguiente apartado.

### **2.3 Marco Institucional de la Paradiplomacia en El Salvador**

La institucionalidad de la paradiplomacia recae *per se* en los gobiernos locales, ya que ellos son los que le dan vida a este fenómeno. En ese sentido, para el caso de El Salvador, correspondería encontrar dentro de las 262 municipalidades dicha institucionalidad.

Sin embargo, los gobiernos locales como entidades subnacionales, estrechamente vinculadas y dependientes en lo administrativo al gobierno central, requieren de la existencia de un aparato estatal que de manera armonizada contribuya a la participación en el exterior que ellos realizan.

Como se sabe, en El Salvador, tanto la Constitución de la República como el Código Municipal, constituyen el marco jurídico comobase para el accionar paradiplomático, sin abordar de forma implícita la temática. Para el periodo que comprende esta investigación, tal y como se ha abordado en apartados anteriores, las acciones y directrices dadas desde el ejecutivo se encuentran establecidas en los Planes Quinquenales de Desarrollo, de donde se desglosan una serie de objetivos, metas, ejes, entre otras estrategias, cuya implementación o ejecución darán como resultado el desarrollo del país y el bienestar de su población en general.

En ese sentido, se encuentra que el fenómeno estudiado cuenta actualmente con un marco institucional que puede ser definido como naciente, el cual desde el gobierno central se ha estructurado con fines no únicamente vinculados a la actividad paradiplomática de los gobiernos locales, pero que de alguna manera ha sentado las bases para que estos gobiernos cuenten con un respaldo institucional al momento de insertarse en el escenario internacional.

En consecuencia, se presenta a continuación el marco institucional con el que cuenta la paradiplomacia en El Salvador.

#### **2.3.1 Dirección General de Política Exterior**

Para alcanzar su visión y misión, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con diferentes áreas especializadas que de manera articulada trabajan por hacer cumplir con las directrices mandatadas desde el gobierno central. Dentro de esa estructura organizativa, se encuentra la Dirección General de Política Exterior, una de las direcciones de carácter y estratégico y sustantivo dentro de dicha cancillería, cuyo trabajo está vinculado específicamente al desempeño del país en sus relaciones internacionales, es decir que, todas aquellas acciones exteriores que el país lleva a cabo en búsqueda de relacionarse con otros actores del sistema internacional, pasan por un análisis político-diplomático realizado previamente de manera estratégica por dicha dirección.

Esta Dirección General de Política Exterior, actualmente cuenta con una estructura organizativa que fue aprobada el 10 de julio de 2014, mediante Acuerdo del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Relaciones Exteriores, el cual establece que dicha dirección general está conformada de la siguiente manera:

1. Dirección General de Política Exterior
  - 1.1 Subdirección General de Política Exterior
    - a. Coordinación de la Gestión Administrativa Interna
    - b. Oficina de Temas de Seguridad y Defensa
      - 1.1.1 Dirección de Asuntos Multilaterales
      - 1.1.2 Dirección de Norte, Sur América y el Caribe
      - 1.1.3 Dirección de Integración y Relaciones con Centroamérica
      - 1.1.4 Dirección de Europa
      - 1.1.5 Dirección de África, Asia y Oceanía

Como la estructura misma lo refleja, es desde esta Dirección General, que, de manera política y estratégica, se abordan todas aquellas temáticas vinculadas a las relaciones diplomáticas que El Salvador entabla, mantiene o modifica con diferentes países en todos los continentes del mundo en consonancia a las líneas o ejes de la política exterior establecidos desde el gobierno de central. En tal sentido, esta Dirección General tiene como misión

estudiar, analizar, recomendar y promover políticas de carácter bilateral, multilateral y de integración ante países, grupos de países y organismos internacionales, según las prioridades del interés nacional, con el propósito de contribuir al posicionamiento del país en el contexto bilateral y multilateral.(Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, pág. 7)

Tal y como lo establece la misión de dicha Dirección General, su función está orientada a la búsqueda del posicionamiento del país en el escenario internacional a través de acciones que salvaguarden el interés nacional.

Sin embargo, en relación al tema de investigación, se señala que el trabajo realizado por la Dirección General de política Exterior, actualmente no se encuentra vinculado a las acciones exteriores que los gobiernos locales llevan a cabo, ya que dentro de su estructura organizativa, su misión y sus funciones no se establece un espacio en el que se aborde dicha temática, no obstante, al ser la unidad encargada de analizar, recomendar y promover políticas que contribuyan al posicionamiento del país en el contexto internacional, pudiese perfectamente, como se abordará más adelante en esta investigación, ser una de las direcciones encargadas de coadyuvar el trabajo paradiplomático de los gobiernos locales, de manera estratégica y acorde a las líneas de política exterior del gobierno central. De tal manera que esta dirección General forme parte del marco institucional que respalde y acompañe a los gobiernos locales en su accionar en el exterior.

### **2.3.2 Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y la Dirección de Cooperación Descentralizada**

Uno de los entes rectores de la cooperación internacional para el desarrollo en nuestro país es el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD), instancia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores; tiene un poco más de 10 años funcionando desde que fue creado el 25 de junio de 2009, cuando el gobierno de turno de aquella época toma posesión y decide reformar y crear algunas instancias de gobierno para alinearlas al plan gubernamental que se pretendía ejecutar. Así, oficialmente el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, fue creado a través de un Decreto Ejecutivo No. 10, cuyo objetivo principal es la coordinación, integración y búsqueda del incremento de la cooperación internacional para el desarrollo. Para el ejercicio de sus funciones, cuenta con dos Direcciones Generales: la Dirección General de Relaciones Económicas y la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo.

Sus atribuciones están contempladas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), entre ellas, para efectos de esta investigación, se destaca la siguiente atribución concerniente a

d) Propiciar la participación activa y coordinada de todos los sectores y actores involucrados con la cooperación internacional: cooperantes, instituciones nacionales, *gobiernos locales*, universidades, institutos de desarrollo tecnológico, empresa privada, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.(RIOE, 1989, pág. 29)

De lo anterior, se comprende que el VMCD en atención a sus atribuciones, ha realizado desde sus inicios esfuerzos y coordinaciones con todos los actores nacionales involucrados en la cooperación internacional, entre ellos los gobiernos locales, con el fin de fomentar la participación activa en el área de cooperación internacional. Esa acción llevada a cabo por el VMCD pudiese vincularse a las acciones paradiplomáticas que los gobiernos locales realizan.

En ese sentido, uno de los aportes o innovaciones introducidas por el VMCD ha sido la instalación de la Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada, ahora Dirección de Cooperación Descentralizada (DCD), la cual es la

unidad que acompaña, asesora, facilita procesos, enlaces e intercambio de información en materia de Cooperación No Oficial y Descentralizada y de Eficacia de la Ayuda a nivel territorial. Articula la cooperación con los gobiernos locales, la sociedad civil nacional e internacional y en casos de emergencia nacional gestiona la Asistencia Humanitaria.(MRREE, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, pág. 6)

A través de dicha dirección, el VMCD ha sido identificado como la instancia del gobierno central que brinda asesoría, acompañamientos y que facilita además todos aquellos

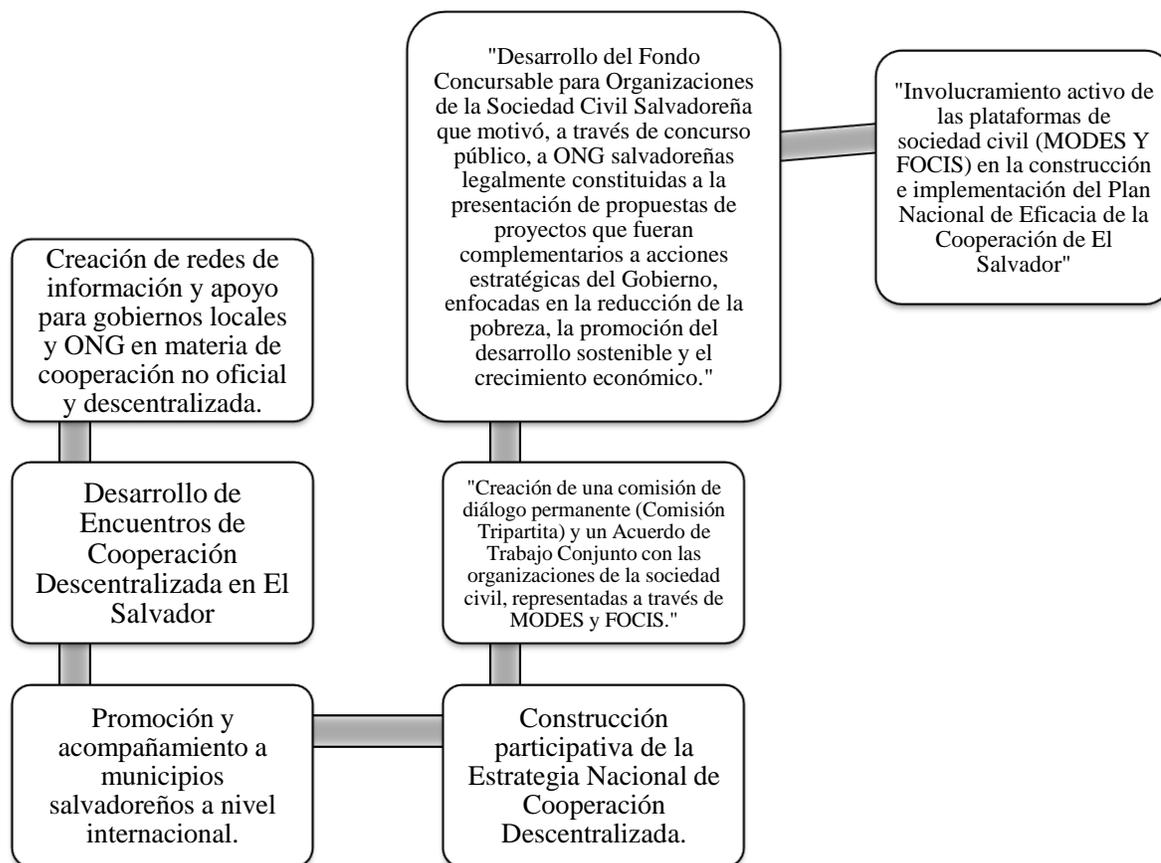
procesos y servicios en materia de cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda a nivel territorial, que permita a los gobiernos locales fortalecer sus capacidades en esta materia de cara a la planificación e implementación de

acciones orientadas al desarrollo local.(MRREE, Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, 2013, pág. 6)

Es así como la DCD reconoce enfáticamente que el desarrollo del país no es una competencia única y exclusivamente del gobierno central, sino que en el proceso de desarrollo también participan de forma directa otros actores de gran relevancia como los son los gobiernos locales, con los que realiza diferentes coordinaciones y acciones encaminadas al fortalecimiento de los mismos.

De ahí que, es oportuno hacer mención de los resultados del trabajo desarrollado por esta dirección desde su creación, entre los cuales se pueden mencionar importantes iniciativas como las siguientes:

**Figura 2: Resultados del trabajo de la Dirección de Cooperación Descentralizada**



FUENTE: (Exteriores, SICDES, 2013)

En consecuencia, las medidas y esfuerzos impulsadas por el VMCD a través de la DCD han permitido de una u otra manera sistematizar las experiencias que se tiene en el país en el campo de la cooperación descentralizada, cuyos actores principales son los gobiernos locales, los cuales buscan a través de diferentes acciones y gestiones en el ámbito externo obtener apoyo y cooperación para el desarrollo de sus municipios.

#### **2.4 Rastreo de las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales de El Salvador**

Conviene en primer momento, señalar que el presente apartado y el que le sigue, se han construido con insumos derivados de entrevistas a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, al presidente de la Red de Cooperación Descentralizada, a la profesora de la Universidad Autónoma de México Ponce, experta en la temática y facilitadora de procesos de formación promovidos por la misma Cancillería, así como los resultados de una encuesta dirigida a técnicos de algunas municipalidades del país quienes participaban en un curso de especialización en paradiplomacia así como a registros de los principales periódicos nacionales y fuentes electrónicas (ver en anexo #3 modelo de células de entrevista y de cuestionario).

Es importante aclarar que dado que a nivel nacional no todos los gobiernos locales tienen los mismos niveles de desarrollo o los mismos niveles de participación en el exterior, ya que existen municipalidades más activas, más dinámicas que han alcanzado avances y resultados significativos al llevar a cabo acciones paradiplomáticas como la manera de impulsar el desarrollo de su territorio, tal es el caso de los municipios de San Salvador, Tecoluca, Ciudad Delgado, Santa Tecla, Suchitoto, entre otros, y que dichos municipios incluso han sido objeto de varios estudios académicos donde se ha mostrado el desarrollo de algunas actividades paradiplomáticas fuertes y constantes que estos desarrollan, también se ha considerado a bien revisar dichas investigaciones. Aunque las mismas son limitadas ya que son realizadas por estudiantes de pregrado únicamente por una universidad en todo el país.

No obstante, para la presente investigación debido a razones de tiempo y los limitados recursos, no se consideró viable estudiar caso por caso (262 municipios), ni detallar las actividades paradiplomáticas que cada municipio ha realizado o continúa realizando, sino más bien, se han analizado las acciones exteriores/acciones paradiplomáticas de manera general, de tal forma que, dicho análisis ha permitido identificar las principales actividades paradiplomáticas desarrolladas por los gobiernos locales de El Salvador, mismas que se expondrán más adelante.

Rastrear las acciones paradiplomática llevadas a cabo por los gobiernos locales en El Salvador, no es una tarea fácil, sobre todo si se toma en cuenta que no existe una sistematización de dicha información, ni en las municipalidades mismas, ni tampoco en las instituciones competentes dentro del gobierno central. Tal y como señala la Licda. Evelyn Montoya, técnico de la Dirección de Cooperación Descentralizada del MRREE, “es uno de los grandes retos que se tienen dentro del Ministerio [Cancillería], poder de alguna manera crear una base de información sobre las acciones, montos, financiamientos, cooperación alcanzada a raíz de este tipo de actividades, pero hoy por hoy, la información está en las alcaldías y ellas mismas no son del todo conscientes de lo alcanzado por esta vía” (E. Montoya, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019)

En esta misma línea, al no contar con esa sistematización, el rastreo realizado en la presente investigación ha sido realizado a través de entrevistas, como se señaló en el primer párrafo, a los actores involucrados directa o indirectamente en el desarrollo de acciones paradiplomáticas, además de los registros en medios periodísticos electrónicos, lo cual nos da información fehaciente de las acciones que algunos gobiernos locales realizan en el exterior y que pueden ser catalogadas como acciones paradiplomáticas.

Es necesario, antes de entrar al abordaje de dichas acciones paradiplomáticas, retomar la conceptualización y vinculación misma del fenómeno paradiplomacia y acciones exteriores. En ese sentido, Mónica Salomón (2016), manifiesta que la

“paradiplomacia” ...puede usarse como sinónimo de “acción exterior”. Pero al mismo tiempo nos parece demasiado restringido porque diplomacia (y, por extensión, paradiplomacia) no denota la totalidad de una política exterior sino tan solo una de sus dimensiones...En otras palabras, la política exterior es lo que se hace, mientras que diplomacia es cómo se hace”. (Salomón)

Al tomar en cuenta el planteamiento anterior, se aprecia entonces que la paradiplomacia como tal, puede ser comprendida como las acciones exteriores que los gobiernos locales llevan a cabo de manera diplomática, qué es la manera en cómo se hacen o se entablan las relaciones con otros actores en el contexto internacional.

Al hablar de esas acciones paradiplomáticas, cabe señalar que éstas, pueden describirse de dos tipos principalmente, tal y como lo plantea Graciela Zubelzú (2017)

Estas son de diverso tipo. El primero es el de acciones propias –sean estas, producto de una iniciativa o de una oportunidad ofrecida desde el exterior– que surgen como acciones generadas o efectivizadas por la provincia sin intervención directa del gobierno nacional ni del sector privado (cámaras, asociaciones, empresas). Las acciones propias pueden realizarse de manera individual en conjunto con otras provincias e incluso originadas en entidades subnacionales de diferentes países. Otro ejemplo son las acciones concertadas con las ciudades y municipios para contribuir a mejorar su desarrollo. Esta variante puede inscribirse en la categoría de acciones coordinadas que, en lugar de estar coprotagonizadas por el Estado-nación y por una o varias provincias, están organizadas por los niveles subnacionales provincial y municipal.(Zubelzú, 2017)

Hecha esa descripción de las acciones paradiplomáticas, dividiéndolas en acciones propias y acciones concertadas, cabe entonces identificar qué tipo de acciones realizan los gobiernos locales en El Salvador, si hacen uso de ambas modalidades o si existe una en particular que pudiese estar marcando el rumbo de éstos en su participación exterior.

En ese sentido, el rastreo realizado en esta investigación, identifica en primer momento, que las acciones exteriores realizadas desde algunas municipalidades, obedecen a las líneas de acciones paradiplomáticas de tipo “propias”, esto en razón de lo expresado por el presidente

de la Red de Cooperación Descentralizada, Arq. Herberh Sanabria, quien además es el Jefe de la Unidad de Cooperación de la Alcaldía de Tecoluca, quien plantea que “desde un inicio, la manera en que nuestro municipios se han involucrado en participaciones en el exterior, han tenido que ver con oportunidades, invitaciones, convocatorias, hechas por entidades extranjeras, nosotros hemos participado porque se nos ha invitado. La búsqueda propia ha venido tiempo después, aunque a veces se nos hace difícil ya que tenemos limitaciones económicas para movernos por nuestros medios”. (H. Sanabria, comunicación personal, 27 de noviembre de 2019).

A pesar de lo planteado en el párrafo anterior, vale reiterar que cada municipio o gobierno local cuenta con una realidad en particular y que cada uno tiene diferente nivel de desarrollo y niveles de participación a escala nacional y en el ámbito exterior, razón por la que al rastrear información sobre las acciones paradiplomáticas llevadas a cabo por los gobiernos locales de nuestro país, se encuentra que dicha información, dispersa, escasa y no sistematizada, registra en términos generales mayor participación del municipio de San Salvador como Ciudad Capital y luego le siguen otros municipios.

Al realizar un sondeo rápido en el buscador de google, por ejemplo, si se busca “hermanamientos Alcaldías de El Salvador”, la respuesta de la búsqueda refleja los hermanamientos de San Salvador y hace mención del municipio de Santa Tecla en una oportunidad. En este mismo ejercicio, al buscar “paradiplomacia en El Salvador”, lo primero que aparece son temas relacionados a cooperación descentralizada, investigaciones de otros países, trabajos de universidades, ensayos, etc.

A continuación, se presentan algunas de las principales acciones paradiplomáticas que se desarrollan por parte de los gobiernos locales en El Salvador, se señala que la información ha sido proporcionada a través de entrevistas con los actores competentes en el tema. De esta manera, se han identificado tres acciones paradiplomáticas principales que se registran más entre distintas municipalidades del país:

- Los hermanamientos entre ciudades:

Como se sabe, esta figura o instrumento jurídico, es el que permite entablar o reforzar una relación entre ciudades independientemente que el Estado central mantenga un vínculo de amistad y cooperación. Dicho instrumento está orientado a adquirir un compromiso mutuo de colaboración, intercambio de experiencias y desarrollo de actividades de cooperación, en diversas áreas de interés entre las ciudades firmantes.

Estos instrumentos constituyen dentro de los gobiernos locales salvadoreños una de las acciones paradiplomáticas más desarrolladas. Es importante mencionar que, dentro de la presente investigación, se realizó una encuesta con 14 funcionarios encargados o vinculados a la función exterior de algunos gobiernos locales, quienes participaban en una formación relativa a la internacionalización de la ciudad; y a pesar de ello, al consultarles sobre si conocen, en principio, qué es un hermanamiento; cuántos hermanamientos ha firmado o mantiene su municipalidad; o cuáles son los beneficios obtenidos de esos hermanamientos, el 78.5% expuso el desconocimiento conceptual y funcional de la figura de hermanamiento, un 85.7 % no saben responder la cantidad de acuerdos de ese tipo firmados en su municipalidad,

y al consultarles sobre los beneficios de dicha figura, el 100% de encuestados planteaba que se obtendría cooperación internacional.

Las respuestas anteriores, no son extrañas dentro de una realidad que atraviesan los gobiernos locales en el país, ya que se registran diversos obstáculos: primero la falta de conocimiento sobre este tipo de herramientas o instrumentos, por otra parte, la falta de personal capacitado o formado académicamente, la inseguridad laboral no permite la continuidad a los procesos que se llevan a cabo dentro de una municipalidad ya que cada 3 años el personal suele ser despedido; por lo que se incorpora nuevo personal el cual desconoce muchas veces el quehacer municipal y de forma particular el tema en estudio.

Por otra parte, otra de las realidades que se encuentran como factor negativo relacionado a los hermanamientos, es que a éstos no se les da un seguimiento adecuado, al consultar a los encuestados, el 85.7% responde que desconocen los resultados obtenidos tras la firma de dicho acuerdo y no saben si se dan más reuniones como parte del seguimiento al mismo. Sobre esto, la Licda. Violeta Artiga, directora de la Dirección de Cooperación Descentralizada del MRREE señala que: “Los hermanamientos entre ciudades, si bien son muy utilizados por muchas municipalidades en nuestro país, la mayoría no se logran materializar en su totalidad, algunos incluso, no llegan más allá de la firma. Esto se debe principalmente a que, las alcaldías dejan de darle seguimiento, no saben cómo llevarlos a ejecución, y por otra parte las autoridades municipales cambian cada tres años y ahí se da una ruptura al proceso iniciado”. (V. Artiga, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019)

Lo cierto es que, los hermanamientos en El Salvador son instrumentos de uso frecuente dentro de un buen número de municipios y mayormente ejecutados por la municipalidad capitalina que, entre otros de importancia, firmó en agosto de 2018, un hermanamiento con la Ciudad de Washington DC, convirtiéndose en la primera ciudad de habla hispana en firmar un hermanamiento con dicha ciudad en los más de 200 años de la historia de la capital estadounidense. A la fecha, el hermanamiento ha permitido importantes logros, entre los que destaca el inicio de la construcción de una biblioteca digital en la colonia Satélite. Además, ha permitido más colaboración entre ambas ciudades en temas relacionados al desarrollo económico, juvenil, seguridad pública, medio ambiente, cultura, educación, entre otros.

El ejemplo anterior es de importancia ya que refleja una realidad distinta del manejo de dichos instrumentos por parte del gobierno local de la Ciudad Capital. Esto podría ser el resultado de que dicho municipio en su calidad de capital cuenta con herramientas y recursos tanto humanos como económicos apropiados para manejar los procesos y el seguimiento respectivo que requieren los hermanamientos entre ciudades.

- Participación en foros internacionales

Es necesario señalar que esta acción paradiplomática, de acuerdo a lo expresado por diferentes representantes de gobiernos locales, se ha identificado como una de las principales, en razón de que, para el periodo de estudio de la presente investigación se ha contado con participaciones importantes en foros internacionales, de los cuales resaltan los siguientes:

-Foro Mundial sobre las Violencias Urbanas y Educación para la Convivencia y la Paz, Madrid, España, abril de 2017. En este encuentro participaron 3 gobiernos locales de El Salvador, Cuscatancingo, San Salvador y Ciudad Delgado.

-Smart City Summit and Expo (Cumbre y Expo Internacional de Ciudades Inteligentes), Taiwan, febrero de 2017. Participó el gobierno de San Salvador como ciudad modelo a seguir.

-Diálogo Internacional sobre las Migraciones, Ginebra, Suiza, octubre de 2015. El alcalde del municipio de La Unión participó en dicho encuentro. Vale destacar que fue el único alcalde de toda Centroamérica invitado para participar en dicho foro.

-Foro Nuevos Horizontes en Smart Governance. Miami Florida, EEUU, junio de 2015. Participó como invitada disertante la alcaldesa de Antiguo Cuscatlán.

A partir de los ejemplos concretos presentados en las líneas anteriores, pueden constatar que, efectivamente algunos gobiernos locales se encuentran llevando a cabo este tipo de acción paradiplomática. No obstante, dentro del universo de las 262 municipalidades con las que cuenta el país, son contadas “con los dedos de la mano” aquellas municipalidades que de manera constante participan en eventos internacionales de gran importancia como los arriba mencionados. Nuevamente, este tipo de acción paradiplomática es utilizada en mayor medida por la Ciudad Capital, San Salvador, y en menor medida por otros gobiernos locales a los que se les ha invitado en alguna ocasión de manera casi fortuita.

El rastreo realizado, presenta escasos ejemplos de participación en foros internacionales, pero aún, siendo el caso, que no se pudo lograr obtener la información completa de los 262 municipios y existan unas cuantas municipalidades que hayan participado en uno o más foros o eventos en el exterior, lo cierto es que, los resultados significativos de dichas participaciones no suelen ir más allá de la asistencia misma al evento. Lo anterior en razón que el asistir a este tipo de actividades no siempre tiene que ver con un plan o una estrategia de la municipalidad participante que quiera posicionarse, hacer lobby, dialogar o llegar a acuerdos productivos con otros actores participantes. Sino que, usualmente este tipo de eventos que pudiesen ser estratégicos, terminan siendo una participación fugaz y hasta recreativa en muchas ocasiones, dado que como se mencionó en el párrafo anterior, para algunos gobiernos locales, haber participado en algún foro o evento internacional fue algo únicamente fortuito, del cual se aprovechó la invitación, los vuelos, los viáticos, la experiencia, pero no se alcanzó algo concreto para el municipio que se representan.

- Contactos con grupos de salvadoreños en el exterior, sobre todo en los Estados Unidos de América.

El Salvador cuenta con una población de más del millón de salvadoreños viviendo en los Estados Unidos de América (EE. UU.). Factores como la guerra civil, la pobreza, la inseguridad, entre otros, han provocado desde hace décadas la migración de salvadoreños sobre todo de manera irregular hacia dicho país principalmente, aunque también se ha tenido hacia otras naciones del mundo, si bien, en menor porcentaje. Sobre la importancia de esas comunidades de salvadoreños en el exterior, demás está hablar del apoyo económico recibido por dichos compatriotas, el cual es un tema de gran importancia para nuestro país.

Aunque no se cuenta con un dato directo, se podría afirmar que en EE. UU. se encuentra viviendo salvadoreños de los 262 municipios que forman parte de la división administrativa del país. En ese sentido, desde hace años, la discusión sobre cómo mantener el vínculo con ese buen número de salvadoreños y su patria, ha llevado distintas iniciativas como el desarrollo en suelo estadounidense de festivales, celebración del día de la independencia, entre otras actividades llevadas a cabo por nuestras embajadas y consulados, con el fin de que los salvadoreños que viven en determinado estado o ciudad puedan participar y mantener vivo el amor por su país. En años recientes, esa misma preocupación por mantener el vínculo con ese porcentaje de salvadoreños que se encuentran en EEUU, ha alcanzado otros niveles de coordinación, basados en estrategias que, en conjunto con empresa privada como bancos, ha permitido, entre otras cosas, la inversión de la población de salvadoreños que radica en Estados Unidos, en compra de viviendas aquí en su país, además de facilidades de ahorro e inversión de capital en pequeña y microempresa.

Ahora bien, más allá de las estrategias bien estructuradas en el área financiera que se puedan tener, y sin entrar tampoco en descripción de lo que se conoce como Codesarrollo, lo que precisa señalar en el presente apartado, es que, ese gran número de salvadoreños, no ha perdido su vínculo entre las familias y sus amigos que los vieron partir, y por ende se mantiene vivo el vínculo con sus comunidades, barrios, cantones, colonias y sus pueblos en general. Lo anterior ha permitido que, con el paso del tiempo, de alguna manera u otra los salvadoreños en el exterior se han agrupado y unido esfuerzos para apoyar en la construcción de escuelas, clínicas, calles, zonas recreativas, compra de instrumentos musicales para grupos de jóvenes, celebración de fiestas patronales, compra de medicamentos y otras acciones en los sus lugares de origen.

En ese apoyo organizado sin nada más que con la nostalgia y cariño por su tierra, es donde también se ha generado el ambiente propicio para que, desde los gobiernos locales lleven a cabo una de las acciones paradiplomáticas identificadas dentro de esta investigación como una de las principales a nivel nacional. Lo anterior, en el sentido que, muchos jefes edilicios han considerado apropiado realizar encuentros con sus paisanos en el exterior con la idea de que éstos puedan apoyarles en iniciativas que se quieran realizar en sus ciudades. Es por ello que, hoy en día vemos con más regularidad, viajes de alcaldes de varios municipios hacia distintitos estados y ciudades de EEUU. Este tipo de acciones crea resultados en dos vías, por una parte, mantiene viva la relación y vinculo de los salvadoreños que se encuentran en dichas ciudades con las autoridades de sus pueblos y por ende con su población, y, por otra parte, se logran importantes apoyos de dichos salvadoreños para realizar actividades en las tierras que los vieron nacer.

Sin quitar el mérito a alguna municipalidad que lleva a cabo acciones exteriores de iniciativa propia, con objetivos e intereses claros, que bien podría ser el caso de San Salvador; lo cierto es que, tal y como se planteó en los párrafos anteriores, las actividades paradiplomáticas que más llevan a cabo los gobiernos locales, son aquellas que se generan por influencia externa, es decir que los gobiernos locales reaccionan ante una invitación o convocatoria de un actor internacional, lo que hace evidente que en mayor medida, la participación de los municipios en el exterior, se hace sin una visión estrategia previamente planificada con objetivos claros y estratégicos.

Lo anterior, demuestra la necesidad de explotar al máximo el potencial de la Paradiplomacia en El Salvador, ya que no se está utilizando y aprovechando en su totalidad y por lo tanto, obteniendo mayores y mejores resultados; por lo que, es oportuno apostar desde el gobierno central en conjunto con los gobiernos locales, a una planificación estratégica para la participación en el exterior y posicionamiento internacional en congruencia con la política exterior central, de tal manera, que los gobierno locales puedan llevar a cabo otras acciones paradiplomáticas de carácter más estratégico, como iniciativas de atracción de inversión en comercio y turismo, lobby político o adopción de posturas en materia de política exterior, más allá de la firma de hermanamientos y participaciones en foros internacionales sin lograr un posicionamiento real y efectivo.

## 2.5 Balance general del estado de la Paradiplomacia en El Salvador durante el periodo 2009-2018

La presente investigación ha permitido a través de una encuesta y entrevistas a personas claves, obtener información de los actores vinculados a la ejecución de acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales salvadoreños, así como también, se ha contado con el conocimiento brindado por personal que, desde el gobierno central, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, está vinculado al quehacer paradiplomático en el país. La información obtenida ha brindado importantes aspectos y elementos que permiten percibir las *fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)* que describen el estado actual de la paradiplomacia en El Salvador.

Se señala que, tal y como se mencionó en las limitaciones de esta investigación, no se aborda exclusivamente el fenómeno paradiplomático desde la perspectiva de la cooperación descentralizada, sino más bien, se presenta desde el enfoque de las acciones paradiplomáticas como factor que demuestra el liderazgo y la planificación de manera estratégica por los gobiernos locales al momento de entablar y mantener relaciones internacionales con otros actores dentro del sistema internacional.

En consecuencia, se presenta a continuación a través de un análisis FODA un balance general del estado de la Paradiplomacia en El Salvador durante el periodo 2009-2019.

<b>Balance general del estado de la Paradiplomacia en El Salvador durante el periodo 2009-2019</b>	
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cuenta con el apoyo institucional del gobierno central desde el MRREE a través del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y Dirección de Cooperación Descentralizada.</li> <li>2. Se cuenta con una Estrategia de Cooperación Descentralizada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocatorias e invitaciones para participar en foros, conferencias o eventos internacionales.</li> <li>2. Programa de apoyo para la creación de Oficinas/unidades, o departamentos de cooperación, dentro de algunos gobiernos locales.</li> </ol>

<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Se tiene conformada una Red de cooperación descentralizada.</li> <li>4. Talleres, seminarios, diplomados de cooperación internacional.</li> <li>5. Existencia de Acuerdos de Hermanamientos de diversos tipos y con diversas zonas geográficas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Inicio de una nueva gestión del Gobierno Central de El Salvador.</li> <li>4. Voluntad de actores externos para relacionarse y trabajar con los gobiernos locales.</li> <li>5. Actualización de la Estrategia de Cooperación Descentralizada.</li> <li>6. Oportunidad de formación y capacitación a personal de los gobiernos locales encargados del área de cooperación o relaciones internacionales.</li> </ol>
<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de un Marco jurídico-legal que incorpore directamente el quehacer paradiplomático y que faculte, respalde y promueva su ejecución.</li> <li>2. Poco conocimiento por parte de los gobiernos locales del concepto mismo de paradiplomacia.</li> <li>3. Rotación constante de personal municipal.</li> <li>4. Los participantes en procesos de formación suelen cambiar. No existe un seguimiento constante.</li> <li>5. Los encargados de las oficinas de cooperación dentro los gobiernos locales, no siempre cuentan con una formación idónea para ejercer el cargo. Se ha identificado a profesionales de otras áreas ajenas al quehacer paradiplomático, como, por ejemplo, maestros de inglés, técnicos en computación, arquitectos, ingenieros civiles, etc.</li> <li>6. La mayoría de las oficinas dentro de los gobiernos locales están enfocadas a la cooperación internacional únicamente, no retoman el tema de relaciones internacionales, incluso en sus nombres es notorio el enfoque.</li> <li>7. Poco o nulo seguimiento a los Acuerdos de Hermanamientos.</li> <li>8. La participación de los gobiernos locales está en estrecha relación únicamente con la cooperación internacional en su modalidad de cooperación descentralizada.</li> <li>9. Los gobiernos locales no cuentan con una Estrategia o Plan de Política Exterior Local o de Internacionalización.</li> <li>10. Problemas de financiamiento para llevar a cabo acciones paradiplomáticas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener la visión de la participación internacional de los gobiernos locales únicamente bajo la perspectiva de la cooperación descentraliza y no visualizarla como un factor articulado y estratégico para el desarrollo del país en general.</li> <li>2. El involucramiento de pocos gobiernos locales y no de los 262 municipios en los procesos informativos, de capacitación y orientativos.</li> <li>3. No todos los gobiernos locales cuentan con una oficina, unidad o departamento encargado de la cooperación y relaciones internacionales.</li> <li>4. Falta de recursos económicos de los gobiernos locales para fomentar su participación en el exterior.</li> <li>5. Corto periodo de gestión de 3 años de las Municipalidades.</li> <li>6. Falta de visión y compromiso de los actores municipales.</li> </ol>

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida en el trascurso de la investigación*

El análisis FODA expuesto anteriormente, permite apreciar en términos generales, que el tema de la paradiplomacia en El Salvador, ha sido recientemente identificado a través de la

cooperación descentralizada y esto ha permitido iniciar un proceso institucional para coordinarse con los gobierno locales desde esa óptica, no obstante, el quehacer paradiplomático para la realidad salvadoreña presenta muchas debilidades que van desde la carencia de un marco jurídico que respalde dichas acciones, hasta el desconocimiento mismo del concepto paradiplomacia.

Sin embargo, es de valorar ampliamente el trabajo ya iniciado, mismo que puede retornarse y orientarse de una manera estratégica, las condiciones dadas por la realidad internacional permiten que la paradiplomacia siga cobrando espacio dentro de las relaciones internacionales y en el caso de los gobierno locales salvadoreños, no son la excepción, por tal razón se vuelve importante aprovechar las oportunidades identificadas y a la vez hacer frente a las amenazas señaladas dentro del análisis FODA y de esa manera potenciar el trabajo paradiplomático de nuestra municipalidades.

### **Conclusión capitular**

Para concluir con éste capítulo, se señala que la paradiplomacia en El Salvador no cuenta con un marco legal e institucional completamente establecido, ya que tal y como se ha presentado, la facultad legal no se encuentra descrita de manera directa dentro de la Constitución y el Código Municipal, y por otra parte, el marco institucional no refleja adecuadamente la realidad e importancia estratégica que debería dársele a las acciones exteriores de los gobiernos locales.

Por otro lado, es importante reiterar que, en nuestro país, la paradiplomacia se encuentra en un punto de no retorno, en el sentido, que los gobiernos locales de una u otra forma se encuentra insertados en el quehacer internacional a través de varias acciones paradiplomáticas. No obstante, es evidente que, en mayor medida, la participación de los municipios en el exterior se hace sin una visión estratégica previamente planificada con objetivos claros y estratégicos.

Lo anterior, muestra la necesidad de buscar el aprovechamiento y utilización al máximo del potencial de la Paradiplomacia. En ese sentido, es oportuno apostar desde el gobierno central en conjunto con las municipalidades, a una planificación estratégica en congruencia con la política exterior central, más allá de la perspectiva de la cooperación internacional, que dote de conocimiento, técnicas y métodos a los gobiernos locales que les permitan la mejora de las relaciones con otros gobiernos subnacionales extranjeros, mejorar su capacidad de gestión, atracción de inversiones, lobby político, participación con las organizaciones internacionales, captación de cooperación descentralizada, elaboración y presentación de proyectos, entre otros.

Por lo expuesto anteriormente, se da respuesta al enunciado planteado, así como también se logra el objetivo trazado para este segundo capítulo.

### **CAPÍTULO III**

#### **ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA FOMENTAR Y CONTRIBUIR A LA EJECUCIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN EL SALVADOR**

### CAPÍTULO III

#### ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA FOMENTAR Y CONTRIBUIR A LA EJECUCIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN EL SALVADOR

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), dentro de sus áreas estratégicas durante los períodos 2009-2014 y 2014-2019, incorporó la Cooperación Internacional para el Desarrollo como elemento de gran importancia para coadyuvar esfuerzos al desarrollo nacional, y en virtud de ello, promovió a inicios del primer periodo señalado, la creación de un Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, desde el cual, se da seguimiento a todas las gestiones, acciones y modalidades en materia de Cooperación Internacional, entre ellas, la cooperación descentralizada.

En ese contexto, el desarrollo de este tercer capítulo se enfocará en dar respuesta a la siguiente interrogante: **¿Cuáles han sido las acciones que ha desarrollado el MRREE para contribuir al fomento y articulación de la paradiplomacia en El Salvador en el período comprendido de 2009 a 2019?**

Para brindar una respuesta a lo anterior, se ha establecido como objetivo específico: **el Describir cuáles han sido las acciones que ha desarrollado el MRREE para contribuir al fomento y articulación de la paradiplomacia en El Salvador desde 2009 a 2019.**

Para dar una resolución a la pregunta formulada y concretar el objetivo planteado para este tercer capítulo, el mismo se ha organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se describirán las medidas o acciones llevadas a cabo por el gobierno central, particularmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el fomento y la coordinación de las acciones paradiplomáticas en El Salvador; en segundo lugar y como cierre se presentarán algunas propuestas para fortalecer y potenciar la Paradiplomacia como herramienta de la Política Exterior de El Salvador.

Para ello se ha recurrido a realizar una investigación de tipo bibliográfica y documental, utilizando fuentes secundarias como planes quinquenales de gobierno, memorias de labores del MRREE, documentos, estudios, ensayos, libros, infografía, sitios web de las carteras de estado, y otras fuentes con investigaciones vinculadas a la paradiplomacia.

### **3.1 Acciones gubernamentales para el fomento y la coordinación de las acciones paradiplomáticas en El Salvador, particularmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores**

Aunque dentro de las coordinaciones que el gobierno central lleva a cabo con los gobiernos locales pueden existir diferentes instancias que aportan, aunque en menor grado, al trabajo paradiplomático, para efectos de ésta investigación se da principal interés a las acciones y medidas realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, dado que es la instancia del Órgano Ejecutivo encargada primordialmente de conducir las relaciones diplomáticas que el país sostiene con otros actores en el escenario internacional. Dicha atribución se ve contemplada en el RIOE (1989), donde señala que es dicho ministerio el encargado entre otras cosas de “Conducir las relaciones con los Gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador”. (1989, pág. 64)

Su papel estratégico pasa en primer lugar por la formulación de la política exterior que el país pone en ejecución, misma que direcciona sus relaciones internacionales en general. Como puede apreciarse, esta instancia del gobierno central tiene a su cargo una de las tareas más estratégicas dentro del ejecutivo, en el sentido que su trabajo es en función de abrir al país hacia el mundo en general, de tal manera que a través de esas relaciones se logren importantes beneficios para el país.

En virtud de lo anterior, corresponde describir el trabajo que este ministerio en representación del gobierno central ha realizado con miras a fomentar y mantener una coordinación con los gobiernos locales en la realización de acciones paradiplomáticas.

Cabe señalar que las medidas y acciones que se describirán a continuación tienen como base la cooperación internacional y particularmente la cooperación descentralizada, dado que las actividades identificadas en la presente investigación como parte de la coordinación desde el gobierno central para con los gobiernos locales en su actuar internacional, surgen desde el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo a través de su Dirección de Cooperación Descentralizada.

#### **3.1.1. Formulación e implementación de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada ENCD 2013**

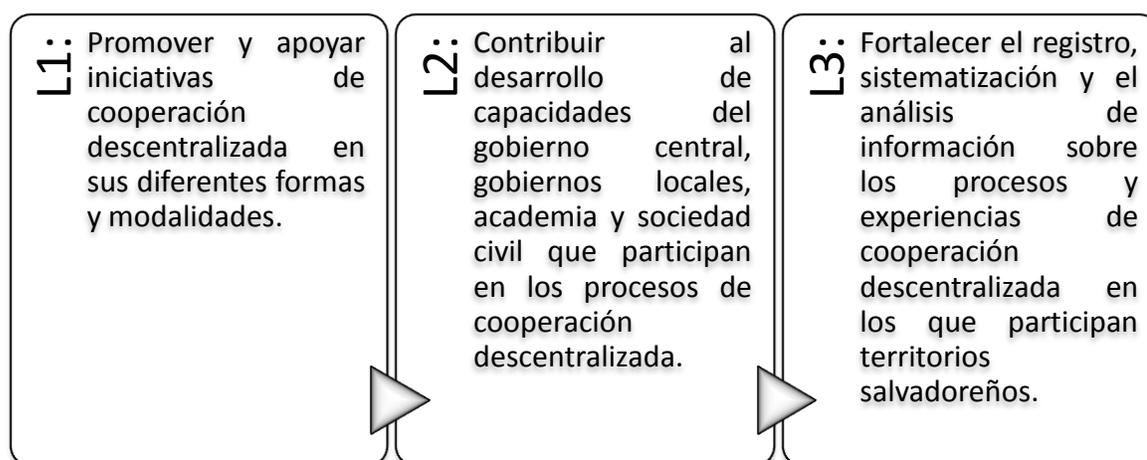
La Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada (ENCD) es una iniciativa impulsada desde el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, su proceso de formulación dio inicio en mayo de 2013, donde participaron entidades del gobierno central y actores territoriales involucrados en el quehacer del desarrollo local.

La ENCD engloba la importancia de la cooperación descentralizada en El Salvador, persiguiendo como fin principal convertir la cooperación descentralizada en factor de desarrollo local del país, a través del desarrollo de una acción coordinada entre el gobierno central, los gobiernos locales y demás actores territoriales partiendo de la generación de capacidades, asesoría, acompañamiento y respaldo político, para brindar un impulso al desarrollo local, respetando en todo momento a la autonomía de la que gozan los 262 municipios del país.

Es importante señalar que dicha estrategia busca empoderar a los gobiernos locales para que sean ellos quienes tengan la capacidad de gestionar por sus propios medios, pero en línea con las estrategias definidas desde el gobierno central, todos aquellos planes encaminados a la construcción del desarrollo local, por lo que la ENCD no pretende en ninguna manera sustituir o traspasar las iniciativas de cooperación que cada gobierno local tenga contempladas realizar.

Para una mejor comprensión de la ENCD es necesario conocer sus tres líneas estratégicas de acción, las cuales dan vida a la estrategia:

**Figura 3: Líneas Estratégicas de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada**



*FUENTE:*  
(MRREE, Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, 2013)

En este sentido, desde su formulación y puesta en ejecución en el año 2013 se han llevado a cabo las siguientes acciones:

**Figura 4: acciones ejecutadas en el marco de la ENCD**



*FUENTE:* (Exteriores, SICDES, 2013)

Es oportuno, detallar que, desde el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, se llevó a cabo en el año 2018, un proceso de actualización de la ENCD, con miras a potenciar el trabajo realizado y mejorar las áreas que así se requieran. El lanzamiento de esta estrategia actualizada se tiene contemplado para el primer trimestre de 2020.

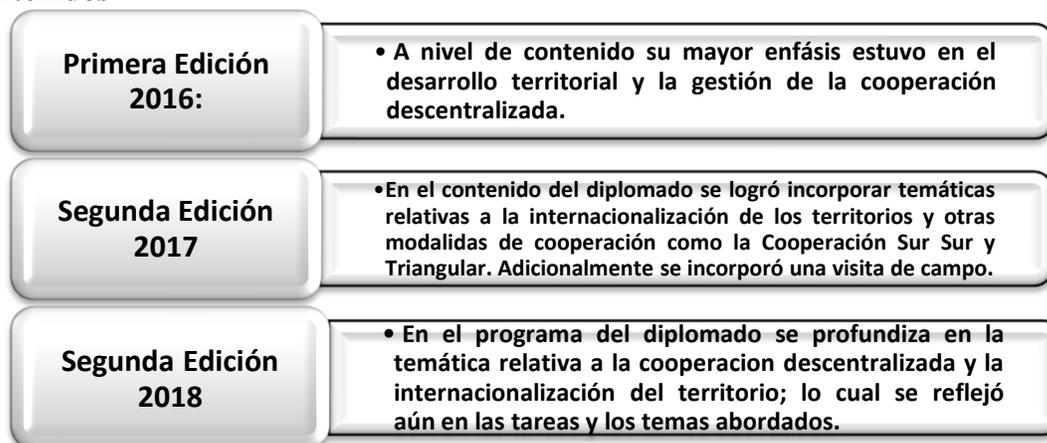
Es importante resaltar que es con la ENCD que el gobierno central a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha realizado esfuerzos para la promoción y acompañamiento de los gobiernos locales en los procesos de gestión de conocimiento, cooperación, información y en particular de los procesos de hermanamientos entre ciudades extranjeras con ciudades salvadoreñas, todo ello con el desarrollo e implementación de una serie de mecanismos que se describirán a continuación y que han permitido el acercamiento y coordinación entre gobierno central y las municipalidades.

### 3.1.2 Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo

Como parte del acompañamiento dentro de las líneas de trabajo de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, y de las acciones coordinadas entre el gobierno central y los gobiernos locales, se han desarrollado hasta el momento tres Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo con énfasis en Cooperación Descentralizada. Estos diplomados constituyen espacios de formación que promueven parte de las líneas de trabajo de la ENCD, uno de los cinco ejes de la Agenda Nacional de Eficacia del país, que busca desarrollar acciones coordinadas y articuladas entre el gobierno central, los gobiernos locales, las asociaciones de municipios y demás actores territoriales. Para su realización, estos diplomados han contado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD) y la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador (UES).

En dichos diplomados se han formado como especialistas en dicha área a personal de los gobiernos locales y asociaciones de municipios. Se han desarrollado tres ediciones a saber:

**Figura 5: Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus contenidos**



*Fuente: Elaboración propia con información obtenida en diferentes conversaciones con funcionarios del MRREE*

El primer diplomado llevado a cabo en 2016, contó con la participación de 39 funcionarios y técnicos vinculados a los procesos de desarrollo territorial, provenientes de instituciones involucradas en el diseño e implementación de la ENCD. La finalidad de este primer diplomado en cooperación internacional, era fortalecer las capacidades de funcionarios y técnicos vinculados al desarrollo territorial de El Salvador a través de la formación, intercambio de experiencias, que propiciaran la generación de alianzas y la construcción de una visión estratégica conjunta de gestión de la cooperación descentralizada. De acuerdo con la Licda. Evelyn Montoya, de la Dirección de Cooperación Descentralizada, “el primer diplomado constituyó el primer esfuerzo por establecer un vínculo de trabajo y coordinación entre este ministerio y los gobiernos locales.” (E. Montoya, comunicación personal, 13 de junio de 2019).

Además, éste primer diplomado, es de gran relevancia dado que según lo expresado por la Licda. Evelyn Montoya, “entre otros resultados, se tuvo la creación de la primera Red de Enlaces de Cooperación Internacional de Gobiernos Locales, Asociaciones de Municipios, y academia”. (E. Montoya, comunicación personal, 13 de junio de 2019)

Para la segunda edición del Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo con Énfasis en Cooperación Descentralizada, llevado a cabo en el año 2017, se contó con la participación de 25 representantes de gobiernos locales y asociaciones municipales del país. Dentro de sus objetivos se buscaba principalmente potenciar la Red de Cooperación Descentralizada creada en la primera edición del diplomado.

Sumado a las dos primeras ediciones, en julio de 2018 se llevó a cabo la tercera edición de estos espacios de formación, bajo el nombre de tercer Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo con Énfasis en Cooperación Descentralizada. En esta oportunidad se formaron 17 funcionarios técnicos de los gobiernos locales y asociaciones de municipios.

Estos espacios de formación son de relevancia ya que, como señala la Licda. Violeta Artiga, “la realización de estos diplomados abona a los esfuerzos llevados a cabo desde el VMCD que están orientados al acompañamiento de los municipios en el tema de cooperación internacional, así como a promover a cada una de las municipalidades de acuerdo a sus potencialidades”.(V. Artiga, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019)

Además, con la realización de estos diplomados se reitera el compromiso de este ministerio por apoyar a las municipalidades, así lo expresa la Licda. Violeta Artiga, “a través de estos diplomados se respaldan a los gobiernos locales en el ámbito de la cooperación en sus diversas modalidades y se apoyan las acciones alineadas con las apuestas del gobierno central, es decir, se contribuye a las tareas relacionadas a la territorialización de las políticas públicas, y que abarcan la promoción y el fortalecimiento de los municipios como actores claves del desarrollo”.(V. Artiga, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019)

En consecuencia, estas tres ediciones de estos diplomados, ha permitido la formación de 81 funcionarios técnicos de distintas instituciones relacionadas al trabajo desarrollo territorial.

Además, ha permitido a los gobiernos locales contar con un apoyo en su formación para llevar a cabo gestiones que les permitan entre otras cosas, captar cooperación descentralizada.

### 3.1.3 Red de Cooperación Descentralizada

En el año 2016, como uno de los resultados del Primer Diplomado en Cooperación Internacional Orientado a la Cooperación Descentralizada, realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se conforma la Red de Cooperación Descentralizada (RED), la cual, de acuerdo a lo expresado por la Licda. Evelyn Montoya, “constituye un espacio de colaboración técnica, gestión conjunta, intercambios de experiencias y asesoría, donde convergen el Gobierno Central, Gobiernos Locales, Asociaciones de municipios, Academia y Entidades Autónomas y que tiene como propósito generar sinergias a nivel nacional e internacional para aportar al desarrollo territorial sostenible”.(E. Montoya, comunicación personal, 13 de junio de 2019).

En términos generales, la red busca construir una cooperación solidaria y no partidaria, es decir, busca crear y fortalecer un vínculo de intercambio de información entre todos sus miembros, a fin de generar mayores oportunidades para todos.

La RED tiene como propósitos establecidos los siguientes:

1. Ser una RED oferente de cooperación nacional e internacional
2. Ser un enlace territorial para la difusión de la información proyectos internacionales
3. Ser un espacio de discusión y reflexión en cooperación descentralizada
4. Transitar de una cooperación tradicional a una cooperación solidaria(Exteriores, SICDES, 2013)

Para la consecución de esos propósitos fijados, la red cuenta con tres líneas de acción con acciones específicas para cada una.

**Figura 6: Líneas de acción de la Red de Cooperación Descentralizada**

Proyección estratégica y Posicionamiento	Fortalecimiento Institucional	Gestión e Intercambio del Conocimiento
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Lanzamiento de la Red</li> <li>•Participación en Semana de Cooperación</li> <li>•Foro de Intercambio</li> <li>•Maestría en Cooperación Descentralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Creación de Unidades de Cooperación</li> <li>•Participación Directorio de Cooperantes</li> <li>•Participación en el mapeo de cooperantes que trabajan con gobiernos locales y asociaciones de municipios</li> <li>•Acompañamiento en la actualización de la ENCD</li> <li>•Promover cooperación Local-Local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Catálogo de buenas prácticas</li> <li>•Apoyo en la planificación y formación de diplomados con Énfasis en Cooperación Descentralizada</li> <li>•Creación de Revista de Cooperación Descentralizada</li> </ul>

Fuente: (Exteriores, SICDES, 2013)

De lo expuesto anteriormente, se observa que la RED cuenta con un plan de trabajo coordinado y orientado a potenciar el trabajo conjunto entre las municipalidades, de ahí que, tal y como lo expresa el presidente de la RED, Arq. Herbeth Sanabria, “ la RED está consciente que somos los propios municipios los principales interesados en potenciar nuestra capacidad de gestión, en recibir formación y compartir entre todos nuestras experiencias, [...] la RED nos ha permitido compartirnos información de gran importancia, que justo una alcaldía ha tenido conocimiento de algún ofrecimiento y lo ha socializado sin egoísmo alguno, a fin de que sean más municipios aplicando y que sea la entidad oferente la que decida en razón de lo que la municipalidad exponga”. (H. Sanabria, comunicación personal, 27 de noviembre de 2019).

Por otra parte, es importante señalar que dicha red ha realizado desde su conformación importantes acciones para generar una mayor coordinación y organización con los gobiernos locales, entre esos esfuerzos se puede mencionar a manera de ejemplo, la creación en colaboración con estudiantes de la Universidad de El Salvador, de la Revista de Cooperación Descentralizada, realización de talleres de formulación de proyectos y el proceso de formación denominado *Planificación Territorial y Alianzas de Cooperación*, llevado a cabo en noviembre de 2018, el cual tuvo “la participación de 25 personas provenientes de gobiernos locales, asociaciones de municipios y academia”, el proceso “tuvo por objetivo fortalecer los conocimientos de la Red de Cooperación Descentralizada en materia de planificación territorial, para generar” un buen uso de los espacios, funcionamiento de las instituciones locales y la promoción del desarrollo por medio de alianzas de cooperación.

### **3.1.4 Programa de Apoyo para la Creación y Fortalecimiento de Unidades de Cooperación en los gobiernos locales**

Esta iniciativa es una de las más significativas dentro de las que de manera conjunta llevan a cabo el gobierno central y los gobiernos locales, la misma constituye en sí una de las medidas de gran importancia para el fomento y promoción de las actividades y acciones paradiplomáticas, puesto que fortalece y orienta la capacidad de gestión y desenvolvimiento de las municipalidades con y ante actores internacionales que se encuentra acreditados en el país y por otra parte los orienta para su vinculación con otras ciudades extranjeras con quienes se firman en el marco de los convenios de hermanamientos importantes acuerdos de cooperación técnica y de intercambio de experiencias.

Este Programa de Apoyo para la Creación y Fortalecimiento de Unidades de Cooperación, ha venido siendo implementado desde 2018, el cual, como lo detalla la Licda. Evelyn Montoya, “se desarrolla en alianza con la Facultad de Jurisprudencias y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, concretamente a través de estudiantes egresados y graduados de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, quienes son capacitados por la Dirección de Cooperación para el Desarrollo en los diferentes temas e instrumentos de cooperación para gobiernos locales y asociaciones de municipios”. (E. Montoya, comunicación personal, 13 de junio de 2019).

“Entre las actividades que desarrollan los estudiantes en apoyo a las Unidades de Cooperación se encuentran el levantamiento y construcción de fichas de caracterización del municipio, construcción de política municipal de cooperación internacional, diseño de

Unidades de Cooperación Descentralizada, formulación de proyectos y sistematización de información, entre otros. De dicho esfuerzo, no se tiene sistematizado el resultado alcanzado, es decir, no se cuentan con datos de cuantas alcaldías han creado unidades de cooperación en razón del apoyo recibido, aunque desde la DCD, se tiene la noción que son pocas, quizás alrededor de 15 municipalidades.” (Exteriores, SICDES, 2013)

Lo cierto es, dentro de los gobiernos locales deben de fortalecerse las estructuras institucionales vinculadas a las relaciones externas con las que cuentan, así como mejorar su relación con el gobierno central. Contar con unidades de cooperación es importante, pero a éstas debe de dárseles un enfoque de relaciones internacionales. Las mismas deben de ser capacitadas en el ámbito de la gestión de la negociación internacional, la captación de cooperación descentralizada, la promoción internacional, participación en foros, relación con organismos internacionales, elaboración de proyectos, entre otros.

Hasta este punto, puede observarse todo el trabajo realizado por el gobierno central a través del Ministerio de Relaciones Internacionales en la línea de articular y coordinar las acciones que algunos gobiernos locales llevan a cabo en el contexto internacional y de igual manera capacitar, orientar y fortalecer a las demás municipalidades que aún no lo hacen para que también desarrollen su capacidad de gestión en el ámbito externo. Todos esos esfuerzos están plasmados en la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada que forma parte de la Agenda Nacional de la Eficacia de la Cooperación y que cabe mencionar, dicha Estrategia ha sido actualizada en 2018 con el fin de incorporar nuevas medidas y así alcanzar mayores resultados.

### **3.1.5 Catálogo de Experiencias y Buenas Prácticas en Cooperación Internacional entre Ciudades salvadoreñas y extranjeras**

Dentro de las actividades que se estarían llevando a cabo desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del VMCD para el fomento de las acciones paradiplomáticas, llama especial interés la presentación del Catálogo sobre Experiencias y Buenas Prácticas en Cooperación Internacional entre ciudades salvadoreñas y extranjeras. En un primer momento, esta iniciativa proyecta la intención de llevar a cabo un primer esfuerzo en sistematizar las experiencias exitosas en materia de cooperación descentralizada, que puede servir a futuro a todas las municipalidades del país, mostrando el beneficio de la sinergia existente entre ciudades que se desenvuelven dentro de las relaciones internacionales.

Para la presente investigación se tuvo conocimiento que dicho catálogo sería presentando en noviembre de 2019, no obstante, no se llevó a cabo, posponiendo su presentación hasta el primer trimestre de 2020. Se solicitó información sobre el contenido, pero no se obtuvo alguna retroalimentación. Sin embargo, se señala que dicho catálogo sin duda alguna brindará información significativa y será de gran utilidad para motivar y potenciar el accionar en el exterior de los gobiernos locales del país.

### **3.2 Propuesta para el fortalecimiento de la Paradiplomacia como herramienta para potenciar la Política Exterior de El Salvador**

Tras haber realizado el estudio investigativo sobre el quehacer paradiplomático de los gobiernos locales en El Salvador y el apoyo brindado desde el ejecutivo a través de Cancillería hacia las municipalidades, se han encontrado importantes hallazgos sobre el desarrollo de la paradiplomacia en el país, dichos hallazgos que se expondrán en las conclusiones, entre otras cosas presentan que la paradiplomacia debe ser vista como una herramienta que al llevarse a cabo de manera coordinada y estratégica permite potenciar no solo las acciones exteriores de los gobiernos locales, sino la política exterior del Estado como tal.

En razón de lo anterior, se han valorado algunas acciones que pudiesen presentarse como propuesta ante el Ministerio de Relaciones Exteriores para abordar de manera estratégica el trabajo que ya se ha estado realizando en coordinación con las municipalidades del país, para así lograr el posicionamiento internacional tanto de los gobiernos locales como del país en general.

Vale señalar que la propuesta a presentar va en la línea de elevar el trabajo institucional con el que ya se cuenta, pero trascender a un nivel más estratégico donde la temática sea abordada desde la óptica de la política exterior y la diplomacia, articulando el trabajo del gobierno central con los gobiernos locales de tal manera que las acciones exteriores de ambos actores se complementen y generen así mejores resultados para el país.

#### **3.2.1 Creación de la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local en la Dirección General de Política Exterior**

Como se ha expuesto a lo largo de la presente investigación, dentro del abordaje actual de la Relaciones Internacionales en el que se busca el análisis e interpretación de nuevas variables y elementos que conllevan a apreciar y comprender la vinculación día a día más compleja entre los actores del sistema internacional, se ha abierto un espacio para estudiar conceptos nuevos como el de paradiplomacia o diplomacia pública, mismo que ha cambiado la manera tradicional heredada del sistema de Westfaliano donde el Estado ha sido el actor primordial.

En consecuencia, las relaciones internacionales del mundo actual son cada día más complejas, dado que existe un creciente, participativo y dinámico número de actores en el sistema internacional y estos nuevos actores han generado entre otras cosas, un proceso generalizado de descentralización de las acciones exteriores en muchos países a nivel internacional.

Ese escenario vuelve necesario plantear la importancia de que, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, se busque potenciar de manera estratégica el quehacer paradiplomático los gobiernos locales, esto en apego a las líneas de política exterior y visión del país que se contemplan en el plan de gobierno (Plan Cuscatlán) y bajo una perspectiva de política exterior y diplomacia.

Hasta el momento, la paradiplomacia no ha sido un tema de abordaje dentro de los ejes estratégicos de política exterior que se formulan y dirigen desde este Ministerio, su

vinculación con la gestión de la cooperación descentralizada es la única que hasta ahora se ha teorizado y planificado desde Cancillería, de ahí que, ante la dinámica de las relaciones internacionales y de la paradiplomacia como tal, se vuelve necesario que dicha temática sea abordada desde otra esfera más estratégica dentro del Cancillería.

En consecuencia, en razón, que la DGPE es la encargada de analizar y recomendar sobre las relaciones internacionales del país en general, bien pudiese ser el área encargada desde donde se coordinen las acciones paradiplomáticas englobadas en una propuesta de Diplomacia Pública, de tal manera que, se pueda teorizar, manejar, impulsar y promover el desarrollo de la paradiplomacia de nuestros gobiernos locales antes que de manera práctica se comience a entrar quizás no en conflicto sistémico, pero si en desacorde con las líneas de la política exterior que se desarrolla desde del gobierno central, a través de Cancillería.

Actualmente las líneas de acción del gobierno central se encuentra plasmadas en el Plan Cuscatlán, este plan contempla la modernización del Estado, donde establece el rediseño del Órgano Ejecutivo, señalando que una de las tareas prioritarias del gobierno del presidente Nayib Bukele, es “realizar una profunda revisión del sistema institucional existente, con el objetivo de otorgar al Órgano Ejecutivo un carácter moderno, articulado, eficiente, promotor del desarrollo sustentable por medio de la transformación, modernización y fortalecimiento de las instituciones existentes para que estén a la altura de las necesidades nacionales.” (Plan Cuscatlán, 2018)

Es así que el Plan Cuscatlán dentro del área de política exterior se encuentra el eje estratégico 3.3 Fortalecimiento del sistema del Ministerio de Relaciones Exteriores, adecuándolo a la demanda actual y futura. De dicho eje se desprenden tres elementos significativos que pueden ser vinculados con la diplomacia pública y la paradiplomacia como tal:

**Figura 7: Propuestas del Plan Cuscatlán para el área de política exterior**



*FUENTE:* (Plan Cuscatlán, 2018)

Aunado a los elementos anteriores, dentro del Plan Cuscatlán también se incorpora como eje estratégico 4.4 la Internacionalización de la Ciudad de San Salvador como “Distrito Cultural de Centroamérica. La cual busca el posicionamiento de la Ciudad capital en el escenario internacional, volviéndola un modelo de gobernanza.

Todas esas acciones contempladas en el Plan Cuscatlán pudiesen incorporarse dentro de la estructura de una Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local,

que en coordinación con otras áreas competentes del MRREE acompañen, orienten y respalden las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales, generando de esta forma un posicionamiento internacional estratégico.

La diplomacia pública es una herramienta de política exterior que permite a los Estados gestionar su imagen en el ámbito internacional desde una visión más estratégica e integradora que privilegia la dimensión político diplomática de sus ciudades, de ahí que la importancia de contar con la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local, es en consideración que la misma al estar vinculada directamente al trabajo de la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, mantendría un adecuado seguimiento, coordinación y ejecución de las líneas y ejes estratégicos en materia de política exterior contemplados en el Plan Cuscatlán y el quehacer paradiplomático llevado a cabo por los gobiernos locales, salvaguardando con ello el interés nacional y provocando un mejor posicionamiento de país en la esfera internacional.

Lo anterior en razón de que cada vez con más frecuencia los gobiernos locales salvadoreños están llevando a cabo actividades en el exterior y se relacionan a nivel internacional con otras ciudades, organismos, instituciones, ONG,s e incluso Estados. No obstante, desde este ministerio únicamente se ha dado apoyo desde la Dirección de Cooperación descentralizada, vinculando exclusivamente estas actividades al tema de cooperación internacional, dejando a un lado la parte política-diplomática y por ende no contar con una visión estratégica del desarrollo de acciones exteriores de los municipios, basada en la diplomacia y política exterior.

Es por ello que se propone crear dentro de la Dirección General de Política Exterior un área encargada de la promoción, coordinación y acompañamiento de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de El Salvador, dicha área, como se ha señalado, podría denominarse como la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local.

La Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local (DCPDP), se establecería como el área responsable de la vinculación institucional de la Cancillería con los gobiernos locales y con los demás actores subnacionales que tengan participación en el exterior con el objetivo de promover, orientar e impulsar su accionar internacional de manera estratégica, en apego a las líneas y prioridades de la política exterior del gobierno central y a los intereses de desarrollo local, incorporando el trabajo de cooperación descentralizada y de la ENCD con la que ya se cuenta, misma que hasta la fecha recoge las grandes líneas de trabajo que pudiesen elevarse al plano político-estratégico que se propone en esta investigación.

En términos generales la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local llevaría a cabo las siguientes acciones:

1. Capacitación sobre la temática de paradiplomacia/diplomacia pública a las autoridades o funcionarios de los gobiernos locales de El Salvador.
2. Servir de vínculo directo entre el gobierno central y los gobiernos locales en materia de acciones exteriores.
3. Proporcionar las herramientas necesarias para que los gobiernos locales tengan una mejor proyección y posicionamiento internacional en apego a las líneas de política exterior del gobierno central.
4. Promover y potenciar el trabajo de las redes de gobiernos locales.
5. Instrumentalizar y potenciar los acuerdos o hermanamientos alcanzados por los gobiernos locales con otras ciudades o actores internacionales

Además, de acuerdo a lo conversado e insumos facilitados por la profesora de la Universidad Autónoma de México Esther Ponce, experta en la temática de paradiplomacia, la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública, pudiese orientar su trabajo al apoyo de los gobiernos locales en su accionar en el exterior. En ese sentido, entre sus funciones principales se encontrarían las siguientes:

1. Establecer los mecanismos de coordinación entre la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local, así como con las demás áreas competentes de la Cancillería con las oficinas que manejan asuntos internacionales en los gobiernos locales.
2. Coordinar con las áreas competentes de la Cancillería, la atención de las solicitudes de gobiernos-ciudades extranjeras para establecer vínculos con los gobiernos locales.
3. Apoyar-acompañar a las delegaciones de los gobiernos locales en el desarrollo de visitas o giras oficiales al extranjero, proporcionando información necesaria y detalles logísticos sobre las reuniones de trabajo.
4. Proponer las agendas de trabajo para las giras oficiales que realicen en el extranjero los funcionarios de los gobiernos locales, así como durante las visitas que éstos reciban de autoridades extranjeras. Esto con el apoyo de las representaciones diplomáticas/consulares de El Salvador en el exterior y las áreas competentes de la Cancillería.
5. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo (DGPO), cuando así fuese necesario, las actividades del Cuerpo Diplomático o visita de autoridades extranjeras en los municipios.
6. Promover, en coordinación con las áreas competentes de la Cancillería, la realización de eventos encaminados al estudio, difusión y comprensión de la política exterior ejecutada por el gobierno central entre las autoridades y encargados de asuntos internacionales de los municipios del país.
7. Propiciar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento entre los gobiernos locales con otras ciudades y organismos internacionales, así como apoyar su puesta en marcha y darles el respectivo seguimiento.
8. Apoyar y orientar a los gobiernos locales para desarrollar proyectos de cooperación descentralizada.
9. Atender, en coordinación con las áreas competentes de la Cancillería, las solicitudes de información que sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada formulen los gobiernos locales.

### **3.2.2 Creación del Instituto Nacional de Formación Diplomática Local**

Dentro de las necesidades identificadas en esta investigación a través de la información proporcionada por funcionarios de los gobiernos locales y de la RED, ha sido que las municipalidades carecen de una formación más allá de la cooperación descentralizada, es decir que se incorpore una óptica completa de formación en Diplomacia Pública Local. Pero que además ese tipo de formación sea de manera constante, planificada que permita una continuidad y seguimiento tanto de los funcionarios técnicos como de las municipalidades en general, de tal manera que la formación no quede cortada por el hecho que en un ciclo de formación participa un funcionario, pero al mes siguiente se busca capacitar a otro y de otra municipalidad. En relación al trabajo que pudiese realizar una dirección especializada en Diplomacia Pública como la propuesta en el apartado anterior, pudiese incorporarse la creación del Instituto Nacional de Formación Diplomática Local, donde las 262 municipalidades del país podrían formarse de manera periódica en la temática de la paradiplomacia y con ello potenciar su desenvolvimiento y participación en el exterior. Además, desde dicho instituto se podría acompañar en elaboración de los planes de internacionalización o planes de acción exterior de los gobiernos locales.

### **Conclusión Capitular**

Los esfuerzos más significativos realizados hasta el momento desde el ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores/Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, para fomentar la paradiplomacia en el país, puede decirse que han tenido como base la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, la cual constituye hoy por hoy, el instrumento a través del cual se ha generado una coordinación, acercamiento y trabajo con diferentes municipalidades del país, asesorándoles, brindado acompañamiento, capacitaciones, entre otras acciones para fortalecer sus capacidades de gestión.

Pese a ello, tomando en cuenta que dicha ENCD ha sido actualizada en el año 2018 y que se esperaba fuese presentada a finales de 2019, se estaría en expectativa que con esa misma actualización se hayan superado, si fuese el caso, algunas limitaciones encontradas y que por otra parte, se haya considerado dar un paso más allá en su implementación, valorando aspectos políticos y estratégicos, en el sentido de trascender a una coordinación con los gobiernos locales más allá de la cooperación descentralizada, ya que teniendo como base únicamente ese enfoque centrado en la cooperación descentralizada como tal, se cercaría la oportunidad de trascender a un nivel en el que desde el ejecutivo se planifique, oriente y se acompañe el quehacer paradiplomático desde una óptica estratégica con una visión política que potencie el quehacer paradiplomático de las municipalidades en función no únicamente del desarrollo local, sino más bien, con miras a alcanzar un posicionamiento del país en general.

Desde la perspectiva teórica, el fenómeno de la paradiplomacia dentro del sistema internacional marcado por una interdependencia entre sus actores aumenta la probabilidad de mayor cooperación entre los estados y ciudades. De igual manera, la coyuntura internacional actual nos muestra que, el gobierno central no puede ignorar su importancia y necesidad misma de potenciar las actividades paradiplomáticas de los gobiernos locales a través de una planificación estratégica.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Para dar un cierre al presente trabajo de graduación, se presentan a continuación siete principales conclusiones:

1. A lo largo de esta investigación, se ha podido identificar el papel significativo que juega el Ministerio de Relaciones Exteriores en el fomento y promoción de la paradiplomacia en El Salvador. Dicho papel, es un papel recientemente iniciado pero clave en el devenir de la naciente y cada vez más notable participación exterior de los gobiernos locales del país. Como se ha presentado en la investigación, ese papel clave que el gobierno central ha jugado principalmente a través del MRREE, ha permitido entre otras cosas, la creación de estrategias importantes de acercamiento y trabajo conjunto con los gobiernos locales, como la ENCD que ha marcado hasta el momento, las líneas que promueven la coordinación entre estos últimos y el gobierno central. No obstante, uno de los principales retos desde el gobierno central es procurar desarrollar la alineación de la agenda de política exterior nacional con aquellas acciones exteriores que desarrollan los gobiernos locales, respetando la autonomía con la que cuentan las municipalidades.
2. La dinámica cambiante del sistema internacional y su evolución misma, influenciada por la revolución tecnológica, el auge de la globalización, los procesos de descentralización, entre otros factores, ha permitido que nuevos actores surjan, se desarrollen y participen en el escenario internacional, entre ellos los gobiernos locales, los cuales, en la búsqueda por alcanzar sus objetivos, han puesto en marcha y cada vez con más notabilidad la ejecución de lo que se ha dado por llamar paradiplomacia.
3. La política exterior y la diplomacia por excelencia son un privilegio adjudicado a la figura de Estado central. No obstante, en el accionar paradiplomático y en la proyección de los gobiernos locales, encuentra una herramienta complementaria que abona a la política exterior delineada desde el gobierno central, por lo que, puede sumar para alcanzar un fortalecimiento de la presencia internacional del Estado, en nivel donde la diplomacia tradicional no alcanza a ser efectiva. Es por ello que desde el gobierno central se requiere que el fenómeno de la paradiplomacia sea abordado, sin afán de ejercer la función de ente controlador, sino más bien con la finalidad de fomentar y potenciar las acciones exteriores que los gobiernos locales realizan y de esa forma contribuir alcanzar un posicionamiento internacional del país en general.
4. En el caso particular de El Salvador, resulta de interés reiterar que la paradiplomacia se encuentra en un punto de no retorno, en el sentido, que diferentes gobiernos locales de una u otra forma ya se encuentran insertados en el quehacer internacional, a través del desarrollo de varias acciones paradiplomáticas, aun cuando los propios gobiernos locales no son conscientes plenamente de estar realizando paradiplomacia.
5. Se destaca, que como desafío institucional debe de entenderse que la realidad dentro de las relaciones internacionales demuestra que la paradiplomacia no se limita a la “cooperación descentralizada”, es decir, las relaciones de gobierno local a gobierno local

constituido principalmente a través de proyectos. Sino que dicha modalidad de cooperación constituye una de tantas acciones paradiplomáticas que los gobiernos locales desarrollan.

6. Resulta de mucho interés que la paradiplomacia en El Salvador no cuenta con un marco legal e institucional completamente establecido, ya que la facultad legal no se encuentra definida de manera directa dentro de la Constitución y el Código Municipal, y por otra parte el marco institucional no refleja adecuadamente la realidad e importancia estratégica que debería dársele a las acciones exteriores de los gobiernos locales, por lo que, se requiere de un abordaje que a través de una revisión a dichos instrumentos, se incorpore el quehacer paradiplomático de los gobiernos locales, dándoles las facultades y la seguridad jurídica necesaria para la ejecución plena de la paradiplomacia en El Salvador.
7. Por otra parte, es necesario plantear la importancia de que dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, se busque potenciar la paradiplomacia de nuestros municipios, esto en apego a la política exterior, la visión de país y a los planes de gobierno que se desarrollan, ya que hasta el momento, la paradiplomacia no es tema de abordaje dentro de la política exterior que se dirige desde dicho ministerio, su vinculación con la gestión de la cooperación descentralizada es la única que hasta ahora se ha teorizado y planificado desde cancillería, de ahí que, ante la dinámica de las relaciones internacionales y de la paradiplomacia como tal, es un desafío para que nuestro país comience a teorizar, manejar, impulsar y promover el desarrollo de la paradiplomacia de nuestros gobierno locales desde la óptica de la política exterior y la diplomacia.



## **RECOMENDACIONES**

## RECOMENDACIONES

Dentro del trabajo investigativo realizado, se ha considerado presentar las siguientes tres recomendaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores:

1. El Gobierno central a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, no debe dejar pasar la oportunidad que la propia realidad actual de las relaciones internacionales brinda, en razón de llevar a cabo una mayor proyección y posicionamiento internacional del país a través de las acciones exteriores que los gobiernos locales realizan. En consecuencia, se debe de incorporar el quehacer paradiplomático dentro de la visión de país y el trabajo institucional, de tal manera que se cuente con las garantías y facultades necesarias para que las municipalidades lleven a cabo su accionar internacional y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la paradiplomacia como tal.
2. A partir de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, trascender del enfoque único de cooperación descentralizada y elevarlo a un enfoque político que permita planificar, coordinar y orientar el quehacer paradiplomático de manera más estratégica, con una perspectiva de política exterior y diplomacia. Además, se precisa que, para la ejecución misma de la ENCD y la promoción de la paradiplomacia, exista una coordinación y trabajo en conjunto con todas las áreas competentes dentro del MRREE, y de igual manera el apoyo del servicio exterior.
3. A nivel institucional, en razón de potenciar al máximo la capacidad de posicionamiento, gestión y proyección que conlleva la paradiplomacia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, podría considerar la propuesta de creación de la Dirección de Coordinación Política y Diplomacia Pública Local, ya que esta va orientada a explotar ese potencial de las acciones paradiplomáticas, llevando a cabo un trabajo político estratégico y trascendiendo de la cooperación descentralizada, que aunque es una parte importante de dichas acciones, no va más allá de las relaciones de colaboración entre los gobiernos locales. En ese sentido, el MRREE, considerando la propuesta planteada, podría llevar a otro nivel la coordinación política institucional y con los gobiernos locales, a través de una estrategia completa de diplomacia pública, la cual abarca diferentes temáticas para el posicionamiento de ciudades y del Estado como tal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Bibliografía

(s.f.).

Augusto, R. C. Paradiplomacia y Desarrollo: La Experiencia del Gobierno de Ciudad de México para Impulsar Esquemas de Cooperación a través de Acuerdos de Hermanamientos. (*Tesis Licenciatura*). UNAM, México.

Caterina, G. S. (1993). *PAPER Revista de Sociología*. Recuperado el 14 de mayo de 2019, de La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales: <https://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia>

COMURES. (1941). *ESTATUTOS DE COMURES*. San Salvador: COMURES.

COMURES. (2018). *Publicaciones COMURES*. Recuperado el 20 de junio de 2019, de Cooperación de Municipalidades de la República de El Salvador: <https://www.comures.org.sv/BROCHURE-COMURES-CAPACITACIONES-OK2018.pdf>

Constitución. (1983). *Constitución de la República de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador.

Cusipuma Frisancho, J. R. Paradiplomacia: El posicionamiento de las entidades sub-nacionales en el escenario internacional. *Jornadas de Relaciones Internacionaes*. FLACSO.

Exteriores, M. d. (2013). *SICDES*. Recuperado el 27 de agosto de 2019, de Eficacia de la Cooperación: <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/agenda-nacional-de-eficacia>

Exteriores, M. d. (2013). *SICDES*. Recuperado el 25 de agosto de 2019, de Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador: <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-cooperacion-descentralizada>

Gobierno de El Salvador. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Gobierno de El Salvador. (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 - 2019*. Santa Tecla: Imprenta Ricaldone.

Keohane, N. J. (1989). *Poder e Interdependencia, la Política Mundial en Trascisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Manuel, R. *Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento*. Revista Gobernanza, Lima, Perú.

Michael, A. F. Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones. *Tesis de Licenciatura*. Madrid.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2011). *Memoria de Labores 2010 - 2011*. Antiguo Cuscatlán: Equipo de Coordinación Editorial.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2011). *Memoria de Labores 2010 - 2011*. Antiguo Cuscatlán: Equipo de Coordinación Editorial.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 22 de octubre de 2018, de Ministerio de Relaciones Exteriores: <https://rree.gob.sv>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Reseña Histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores.

MRREE. (2013). *Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada*. San Salvador.

MRREE. (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <https://rree.gob.sv/viceministerio-de-cooperacion-para-el-desarrollo/areas-del-viceministerio-de-cooperacion-para-el-desarrollo/>

Municipal, C. (1986). *Código Municipal*. San Salvador: Asamblea Legislativa.

Plan Cuscatlán. (2018). *Plan Cuscatlan*. Recuperado el 26 de julio de 2018, de Plan Cuscatlán: [www.plancuscatlan.com](http://www.plancuscatlan.com)

Presidencia, S. T. (2009). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014*. San Salvador: Presidencia de la República de El Salvador.

Rafael, C. *Los actores Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.

RIOE, R. I. (1989). *RIOE, Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*. San Salvador: Casa Presidencial.

Salomón, M. *La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales*. Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales, Brasil.

Soldatos., H. J. (1990). *Federalism and international relations : the role of subnational units*. New York : Oxford University Press: Oxford : Clarendon Press .

Velasquez Flores, R. La Paradiplomacia Mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Licenciatura en Ciencias Políticas*. Universidad de Miami, Miami, Florida.

Velez, J. C. (2013). Actores Internacionales y Sistema Internacional Contemporáneo. *Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 43 (119), 625 - 654.

Zeraoui, Z. (2011). *La Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones*. México: Desafíos.

Zeraoui, Z. (6 de junio de 2016). *Para entender la Paradiplomacia*. Recuperado el 13 de mayo de 2019, de Desafíos: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352016000100002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352016000100002)

Zeraoui, Z. (2009). *Regionalización y Paradiplomacia: La política internacional de las regiones*. Monterrey, México: Puebla : Tecnológico de Monterrey.

Zubelzú, G. La acción internacional de las provincias argentinas. *La acción internacional de las provincias*. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1: Evolución de la paradiplomacia tras finalizar la IIGM</b> .....	Pág. 11
<b>Figura 2: Resultados del trabajo de la Dirección de Cooperación Descentralizada</b> .....	Pág. 29
<b>Figura 3: Líneas Estratégicas de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada</b> .....	Pág. 42
<b>Figura 4: Acciones ejecutadas en el marco de la ENCD</b> .....	Pág. 42
<b>Figura 5: Líneas de acción de la Red de Cooperación Descentralizada</b> .....	Pág. 45
<b>Figura 6: Propuestas del Plan Cuscatlán para el área de política exterior</b> .....	Pág. 49



## ANEXO #1

### INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA FORMACIÓN DIPLOMÁTICA (IEESFORD)

**TRABAJO DE GRADUACIÓN**  
*Paradiplomacia:*  
*“Las relaciones internacionales  
de los Gobiernos Locales en El Salvador  
y el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores  
en su promoción” de 2009 a 2018.*

#### **Modelo Guía de entrevista a niveles directivos y técnicos de la Dirección de Cooperación Descentralizada del VMCD**

**Fecha:** \_\_\_\_\_

**Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar:** \_\_\_\_\_

**Nombre y cargo del entrevistado:**

\_\_\_\_\_

#### **Objetivo general:**

Conocer el trabajo desarrollado desde la DCD y su vinculación con la ejecución de actividades paradiplomáticas por parte de los gobiernos locales salvadoreños contemplados de 2009 a 2019.

1. Desde su experiencia, ¿cómo define la Paradiplomacia?
2. Desde su experiencia, ¿cómo define la Cooperación Descentralizada?
3. ¿Qué actividades o acciones exteriores podría mencionar como las principales que las municipalidades a nivel nacional llevan a cabo y que pueden ser catalogadas como paradiplomacia?
4. Considera que la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo/oficinas/unidades especializadas para el abordaje del tema (cooperación descentralizada) ha impulsado o fomentado las actividades internacionales de los gobiernos locales en nuestro país?
5. ¿Podría señalar cuál ha sido el mayor apoyo que ustedes como DCD han dado a las municipalidades en relación a las acciones exteriores que realizan?
6. ¿Cómo define los Hermanamientos entre ciudades?



7. Qué valoración hace usted en cuanto a la efectividad de los Convenios de Hermanamientos que algunos municipios han firmado con otras ciudades. ¿Cuántos hermanamientos se han suscrito? ¿Qué beneficios se ha obtenido (financiamiento, asistencia técnica, ¿entre otros)?
8. ¿Podría mencionar cuáles han sido las experiencias más destacadas obtenidas como resultado de realizar actividades paradiplomáticas?
9. Desde su punto de vista ¿los municipios han logrado una proyección a nivel internacional?
10. ¿Las municipalidades cuentan con un Plan de Política Exterior Local que oriente y potencialice su internacionalización? ¿Si su respuesta es no, desde la DCD se está apoyando a elaborarlo? ¿Qué les ha impedido la elaboración?
11. ¿Cuál ha sido el instrumento de planificación con el que cuenta el gobierno local para orientar el desarrollo de sus acciones en el exterior?
12. ¿Considera que el papel del alcalde municipal ha sido determinante en la participación que los municipios han tenido en el exterior?
13. Sobre los Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo llevados a cabo desde este Viceministerio ¿Cuáles han sido los principales logros? ¿a cuántos gobiernos locales se ha beneficiado?
14. Podría mencionar cuál ha sido el trabajo dentro de la Red de Cooperación Descentralizada.
15. ¿Qué tipo de acompañamiento o apoyo se ha dado desde este ministerio para potencializar el desempeño en el exterior y con ello alcanzar una mejor proyección internacional de los gobiernos locales?
16. ¿Hacia dónde se dirigen los municipios en materia de relaciones internacionales? ¿Qué se proyectan alcanzar?
17. ¿Quiénes participaron en la actualización de ENCD? ¿Cuándo será presentada?



## ANEXO #2

### INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA FORMACIÓN DIPLOMÁTICA (IEESFORD)

**TRABAJO DE GRADUACIÓN**  
*Paradiplomacia:*  
*“Las relaciones internacionales  
de los Gobiernos Locales en El Salvador  
y el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores  
en su promoción” de 2009 a 2018.*

#### Modelo Guía de entrevista a funcionario de la Red de Cooperación Descentralizada

**Fecha:** \_\_\_\_\_

**Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar:** \_\_\_\_\_

**Nombre y cargo del entrevistado:**

\_\_\_\_\_

#### **Objetivo general:**

Conocer la experiencia de ejecución actividades paradiplomáticas por parte de los gobiernos locales salvadoreños contemplados de 2009 a 2019. Así como el trabajo llevado a cabo desde la RED.

1. Desde su experiencia, ¿cómo define la Paradiplomacia?
2. Desde su experiencia, ¿cómo define la Cooperación Descentralizada?
3. ¿Qué actividades o acciones exteriores podría mencionar como las principales que la municipalidad de la cual forma parte lleva a cabo?
4. Considera que la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo/oficinas/unidades especializadas para el abordaje del tema (cooperación descentralizada) ha impulsado o fomentado las actividades internacionales de su municipio?
5. ¿Podría señalar cuál ha sido el mayor apoyo que ustedes como municipalidad ha recibido por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores?
6. A nivel externo ¿con qué países, ciudades o entidades se relaciona o ha firmado un acuerdo de hermanamiento u otro tipo de instrumentos?



# IEESFORD

Ministerio de Relaciones Exteriores

7. ¿De qué país, ciudad o entidad proviene o se ha recibido la mayor parte de cooperación alcanzada a través de acciones exteriores que ha desarrollado la Alcaldía? ¿A quién señalaría como su principal socio?
8. ¿Cómo define los Hermanamientos entre ciudades?
9. Qué valoración hace usted en cuanto a la efectividad de los Convenios de Hermanamientos que su municipio ha firmado con otras ciudades. ¿Cuántos hermanamientos ha suscrito su municipalidad? Qué beneficios ha obtenido (financiamiento, asistencia técnica, ¿entre otros)?
10. ¿Podría mencionar cuáles han sido las experiencias más destacadas obtenidas como resultado de realizar actividades paradiplomáticas?
11. Desde su punto de vista ¿su municipio ha logrado una proyección a nivel internacional?
12. ¿La municipalidad cuenta con un Plan de Política Exterior Local que oriente y potencialice su internacionalización? ¿Si su respuesta es no, han considerado elaborarlo? ¿Qué les ha impedido la elaboración?
13. ¿Cuál ha sido el instrumento de planificación con el que cuenta el gobierno local para orientar el desarrollo de sus acciones en el exterior?
14. ¿Considera que el papel del alcalde municipal ha sido determinante en la participación que el municipio ha tenido en el exterior?
15. ¿Cuál ha sido el papel de la Oficina a su cargo en la ejecución de las relaciones internacionales que el municipio desarrolla?
16. ¿La municipalidad ha participado en alguno de los tres Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo llevados a cabo en este Ministerio? ¿Cuál ha sido el beneficio obtenido de dicha participación?
17. Podría mencionar cuál ha sido el trabajo dentro de la Red de Cooperación Descentralizada.
18. ¿Cuáles han sido los resultados de trabajar en la RED? ¿Qué avances han alcanzado?
19. ¿Qué tipo de acompañamiento o apoyo necesitaría su municipio por parte de éste ministerio para potencializar su desempeño en el exterior y con ello alcanzar una mejor proyección internacional?
20. ¿Hacia dónde se dirige su municipio en materia de relaciones internacionales? ¿Qué se proyecta alcanzar?



## **ANEXO #3**

### **INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA FORMACIÓN DIPLOMÁTICA (IEESFORD)**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN**  
*Paradiplomacia:*  
*“Las relaciones internacionales  
de los Gobiernos Locales en El Salvador  
y el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores  
en su promoción” de 2009 a 2018.*

### **ENCUESTA A ESPECIALISTAS EN EL TEMA DE PARADIPLOMACIA DENTRO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

**Fecha:** \_\_\_\_\_

**Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar:**

**Municipio que representa:** \_\_\_\_\_

**Nombre y cargo del entrevistado:**

\_\_\_\_\_

**Objetivo general:**

Conocer la experiencia de ejecución actividades paradiplomáticas por parte de los gobiernos locales.

1. Desde su experiencia, ¿cómo define la Paradiplomacia?
2. Desde su experiencia, ¿cómo define la Cooperación Descentralizada?
3. ¿Qué actividades o acciones exteriores podría mencionar como las principales que la municipalidad de la cual forma parte lleva a cabo?
4. Considera que la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo/oficinas/unidades especializadas para el abordaje del tema (cooperación descentralizada) ha impulsado o fomentado las actividades internacionales de su municipio?



5. ¿Podría señalar cuál ha sido el mayor apoyo que ustedes como municipalidad ha recibido por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores?
6. A nivel externo ¿con qué países, ciudades o entidades se relaciona o ha firmado un acuerdo de hermanamiento u otro tipo de instrumentos?
7. ¿Cómo define los Hermanamientos entre ciudades?
8. Qué valoración hace usted en cuanto a la efectividad de los Convenios de Hermanamientos que su municipio ha firmado con otras ciudades. ¿Cuántos hermanamientos ha suscrito su municipalidad? Qué beneficios ha obtenido (financiamiento, asistencia técnica, ¿entre otros)?
9. ¿La municipalidad cuenta con un Plan de Política Exterior Local que oriente y potencialice su internacionalización? ¿Si su respuesta es no, han considerado elaborarlo? ¿Qué les ha impedido la elaboración?
10. ¿Cuál ha sido el instrumento de planificación con el que cuenta el gobierno local para orientar el desarrollo de sus acciones en el exterior?
11. ¿Cuál ha sido el papel de la Oficina a su cargo en la ejecución de las relaciones internacionales que el municipio desarrolla? ¿Cuál es la formación académica del encargado de la oficina?
12. ¿La municipalidad ha participado en alguno de los tres Diplomados en Cooperación Internacional para el Desarrollo llevados a cabo en este Ministerio? ¿Cuál ha sido el beneficio obtenido de dicha participación?
13. ¿Qué tipo de acompañamiento o apoyo necesitaría su municipio por parte de éste ministerio para potencializar su desempeño en el exterior y con ello alcanzar una mejor proyección internacional?
14. ¿Hacia dónde se dirige su municipio en materia de relaciones internacionales? ¿Qué se proyecta alcanzar?



## **ANEXO #4**

### **INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA FORMACIÓN DIPLOMÁTICA (IEESFORD)**

#### **TRABAJO DE GRADUACIÓN**

##### *Paradiplomacia:*

*“Las relaciones internacionales  
de los Gobiernos Locales en El Salvador  
y el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores  
en su promoción” de 2009 a 2018.*

### **CÉLULA DE ENTREVISTA REALIZADA A LA PROFESORADE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO ESTHER PONCE, EXPERTA EN LA TEMÁTICA Y FACILITADORA DE PROCESOS DE FORMACIÓN PROMOVIDOS POR CANCELLERÍA**

**Fecha:** \_\_\_\_\_

**Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar:**

**Municipio que representa:** \_\_\_\_\_

**Nombre y cargo del entrevistado:**

\_\_\_\_\_

#### **Objetivo general:**

Conocer la experiencia de ejecución actividades paradiplomáticas por parte de los gobiernos locales en México. De igual manera conocer el trabajo que se ha desarrollado en los talleres que ha impartido en El Salvador y el trabajo que se ha venido realizando con los gobiernos locales en El Salvador.

1. Concepto de paradiplomacia
2. La paradiplomacia en México, cómo se ha abordado.
3. La paradiplomacia a nivel internacional.
4. Su participación como facilitadora de procesos de formación con los gobiernos locales de El Salvador.