



**Universidad del Mar**

*Campus Huatulco*

Las actividades paradiplomáticas y su incidencia en la conformación de una ciudad global. Estudio de caso: Metrópolis de Tokio

T E S I S

Que para obtener el Título Profesional de  
Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta

José Francisco Cervantes Guzmán

Director

Dr. Miguel Martínez González

Bahías de Huatulco, Oaxaca, marzo 2020

## Introducción

### 1.1 Planteamiento de la investigación

El presente trabajo de investigación para tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales tiene como objeto de estudio la relación entre paradiplomacia y las ciudades globales. La arena internacional atraviesa por grandes cambios en el contexto de la globalización por lo que la actualidad nos plantea cuestiones importantes acerca del rol del Estado nación como actor principal de las relaciones internacionales ante la llegada de otros entes con capacidad de agencia al escenario global. Uno de estos “nuevos” actores que llama particularmente la atención por su naturaleza subnacional y su notable peso económico e influencia política son las llamadas ciudades globales.

Tras el llamado “primer debate” de las Relaciones Internacionales entre realistas e idealistas y hasta finales de la década de 1970; el realismo adquirió estatus hegemónico en la Teoría de Relaciones Internacionales. El denominado “segundo debate” entre conductistas y tradicionalistas fue de naturaleza metodológica, por lo que no representó suelo fértil para que germinara un enfoque teórico que retara la hegemonía de los postulados realistas. Los cambios en la realidad internacional durante los años 1960 y 1970 del siglo pasado llevaron a algunos teóricos a cuestionar el paradigma realista y la centralidad del Estado como actor unitario en la escena internacional.

Desde comienzos de la década de 1970, internacionalistas como Robert Keohane y Joseph Nye cuestionaron el modelo realista y en 1977 en su obra *“Poder e Interdependencia”* plantearon el “paradigma de la interdependencia” como alternativa. Subrayaron las ideas de *interdependencia compleja* y *pluralismo de actores* para sustentar la propuesta de que, en un contexto internacional cambiante y de “relaciones transnacionales”, el Estado difícilmente era el único ente relevante con capacidad de agencia en los asuntos internacionales, nominando a otros actores tales como las empresas multinacionales y los organismos no gubernamentales (ONG) (Amen, Toly, McCarney, & Segbers, 2011, pág. 21). Dicha

postura fue reforzada por el concepto de *globalización*, que ganó terreno en los años 1980 y abrió un campo de estudio en Ciencias Sociales cuyos desarrollos son fundamentales para comprender las relaciones internacionales contemporáneas.

En ese sentido, la ruptura con un modelo centrado en el Estado hizo posible que comenzara a pensarse en actores subestatales como actores internacionales y en la paradiplomacia como su forma de acción natural en el ámbito de las relaciones internacionales. Desde su introducción en la teoría de Relaciones Internacionales en la década de los 1970 y 1980, el término paradiplomacia se ha convertido en un vocablo de moda, acrecentando su popularidad dentro de la academia. Como es natural, con su uso cada vez más frecuente, se han generado diversos debates acerca de su definición, áreas de acción y actores implicados.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera fundamental el elaborar una definición a adoptar en el presente texto, por lo que desde este trabajo de investigación se entiende a la paradiplomacia como: el conjunto de actividades económicas, políticas y sociales emprendidas de forma autónoma por una unidad subnacional de gobierno en aras de relacionarse con actores externos a la soberanía del Estado al que pertenece (países, otros gobiernos locales, empresas transnacionales, organizaciones internacionales, etc.) con el fin de obtener beneficios económicos, políticos o de cualquier otra índole.

Muchos autores consideran que la paradiplomacia implica la emancipación (aún de forma parcial) de las unidades subnacionales con respecto al control del Estado, lo cual mina su soberanía. De esa manera afirman que “las ciudades han desafiado al imaginario westfaliano y el monopolio del Estado-nación en cuanto a la comunidad política obligatoria con capacidad de controlar un territorio nacional de modo vertical y fijo” (Milani & Ribeiro, 2010, pág. 23). Algunos autores dan al término paradiplomacia un sentido muy extensivo, hasta el punto de identificarla con cualquier actividad “diplomática” desarrollada por un actor no estatal de forma autónoma e incluso sin relación con la diplomacia (estatal). Así, se refieren a “diplomacia (y cooperación) descentralizada” (“postdiplomacia” o “diplomacia

ciudadana” son otros términos que se utilizan como equivalentes de “paradiplomacia”) para referirse al:

“Conjunto de interacciones internacionales que se realizan entre gobiernos nacionales y gobiernos subnacionales, entidades de la sociedad civil de otros Estados, incluidas las empresas, u organizaciones no gubernamentales; entre gobiernos subnacionales con gobiernos subnacionales extranjeros o con entidades de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales extranjeras en función de intereses públicos; y, entre organizaciones no gubernamentales de estados diferentes siempre en función de intereses o bienes públicos” (Rodríguez Cuadros, 2009, pág. 5).

También la paradiplomacia se ha vinculado al desarrollo local (especialmente al económico) y a menudo se utiliza como equivalente de “gestión internacional local” o “cooperación internacional descentralizada para el desarrollo”. Los más optimistas consideran que la actividad paradiplomática puede por sí misma ser un revulsivo para el desarrollo local y la convierten en una “panacea” para cualquier problema. Los más cautos, señalan que “la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo no es una solución al desarrollo local; es simplemente un complemento que coadyuva a impulsarlo” (Velázquez & Schiavon, 2011, pág. 15).

Finalmente, también el término “ciudad global” se ha vinculado a la paradiplomacia. Sin embargo, es necesario tener presente la diferencia entre ciudad internacional y ciudad global (o mundial) y también que el hecho de que una ciudad esté internacionalizada no implica que sea una ciudad global. Esta confusión es muy común en la literatura al uso. Por ejemplo, en 2010, el Gobierno de la Ciudad de México bajo la administración de Marcelo Ebrard Casaubon lanzó una publicación titulada “Ciudad de México, Ciudad Global: Acciones locales, compromiso internacional”.

En dicha publicación, se subrayan determinadas acciones paradiplomáticas (relacionadas con la sustentabilidad, innovación, inclusión o liderazgo) desarrolladas para internacionalizar a la Ciudad de México y se afirma que: “Las acciones realizadas fueron muchas, muy variadas y todas contribuyeron a fortalecer el rol de la Ciudad de México como una Ciudad Global, multicultural, multinacional,

llena de una enorme riqueza cultural y un capital humano incomparable” (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pág. 7).

Claramente hablar de internacionalizar una ciudad es hablar de los esfuerzos para posicionar a una ciudad en el ámbito internacional dándole visibilidad y capacidad de actuar e incidir en la gobernanza global multinivel. Aquí la paradiplomacia puede entenderse como todas las acciones orientadas al exterior con el fin de potenciar comercialmente la ciudad o captar inversión extranjera. Se incluirían de igual forma todas las acciones para construir redes con otros actores internacionales y ganar presencia en foros multilaterales, así como favorecer flujos de información y conocimiento. Sin embargo, hacer de una ciudad una ciudad internacional, no es lo mismo que hacer de ella una ciudad global. Puede que la Ciudad de México sea una ciudad internacional, pero de ningún modo es una ciudad global.

La presente investigación parte de plantear que las “ciudades globales” son actores relevantes en las relaciones globales actuales. En este sentido es importante cuestionarse en qué medida las actividades paradiplomáticas inciden o pueden incidir en la conformación y posicionamiento de un centro urbano como una ciudad global. Dado que por el momento un estudio comparativo resultaría excesivamente complejo y extenso, se ha optado por focalizar la atención en un caso concreto: el de Tokio como ciudad global. De esta manera, la pregunta concreta de investigación es: “¿En qué medida las actividades paradiplomáticas han contribuido a la conformación y posicionamiento de Tokio como una ciudad global?”

Al respecto, la hipótesis que se tratará de sustentar en la presente investigación consiste en que:

- 1) La paradiplomacia no es un factor determinante para posicionar a una ciudad como ciudad global; siendo las acciones del estado y del capital privado nacional fundamentales. No obstante, las actividades paradiplomáticas emprendidas por una ciudad global pueden servir para reforzar o potenciar los factores que le confieren dicho estatus.

2) Por otra parte, la función de refuerzo o potenciación de las actividades paradiplomáticas depende de las propias condiciones de posibilidad de la paradiplomacia. La cultura e historia políticas de un país están a la base del nivel de centralización/descentralización estatal que determina la capacidad de unidades subnacionales para desarrollar una labor paradiplomática.

La relevancia teórica de responder a la pregunta de investigación planteada anteriormente reside en saber si es necesario matizar la afirmación tan repetida en literatura sobre paradiplomacia de que las ciudades en el mundo se están constituyendo en actores de las relaciones internacionales, que su internacionalización es posible gracias a la paradiplomacia y que esa internacionalización supone automáticamente el estatus de ciudad global.

La relevancia práctica de responder a la pregunta de investigación reside en ubicar en su justa medida el papel que la paradiplomacia puede jugar en los modelos de desarrollo local. Las pautas que nos sea posible identificar a través de la experiencia de ciudades globales (como el caso de estudio adoptado en este texto), nos pueden ser útiles para comenzar a bosquejar planes de desarrollo local que incluyan actividades paradiplomáticas y estén orientados a mejorar la posición de ciudades mexicanas como actores relevantes en la economía y política mundial, al mismo tiempo que se mejora el nivel de vida de sus habitantes.

## **1.2 Marco teórico-metodológico**

### *Interdependencia compleja, gobernanza sin gobierno y lo interméstico*

En este trabajo se asume que, para analizar la relación entre paradiplomacia y ciudades globales conceptos como “interdependencia compleja”, “gobernanza sin gobierno” y la consideración de un nivel de análisis “interméstico” son fundamentales.

La noción de “interdependencia compleja”, que Keohane y Nye (1977) colocaron en el centro de su “paradigma antirrealista”, aludía al hecho de que, con la intensificación de la conectividad global, las relaciones internacionales se volvían más complejas e inciertas cobrando protagonismo una pluralidad de actores. Esta

afirmación retaba tres presunciones del realismo clásico: 1) La idea de que los estados son unidades coherentes y los actores dominantes de la política internacional. 2) La idea de que la fuerza (poder duro) es el único instrumento disponible para lograr objetivos de modo efectivo. 3) La idea de que en política internacional existe una “jerarquía de asuntos” de manera que la seguridad nacional vinculada a lo militar (“alta política”) es prioritaria frente a la economía, problemas sociales o ambientales (“baja política”).

De las implicaciones principales de la “interdependencia compleja” señaladas por Keohane y Nye (2011, págs. 19-21), dos son especialmente relevantes para este estudio: la naturaleza transnacional del sistema mundial abre la posibilidad a la existencia de actividades paradiplomáticas entre los agentes del sistema internacional; al no existir una “jerarquía de los asuntos internacionales” y desdibujarse las líneas entre lo doméstico y lo externo, y entre la llamada “alta y baja política”, es posible comenzar a pensar en esquemas de acción estatal que incluyan problemáticas que se encuentran en la competencia de niveles subnacionales de gobierno como las ciudades (economía, educación, etc.) y lleven al plano internacional dichas preocupaciones como áreas de acción cruciales y urgentes en su proyecto de nación.

Otro concepto relevante para esta investigación es el de “gobernanza sin gobierno” de Rosenau (1992). Para el autor la gobernanza no es sinónimo de gobierno. Admite que ambos conceptos se refieren a conductas intencionales, a actividades orientadas a un objetivo, a sistemas de reglas. Pero “gobierno” sugiere actividades esencialmente respaldadas en una autoridad formal, por poderes que aseguren su implementación. “Gobernanza” por otra parte, denota actividades respaldadas por objetivos comunes que pueden (o no) derivar de responsabilidades formalmente prescritas y que no necesariamente dependen de poderes “policíacos” que eviten su desacato y aseguren su cumplimiento (Rosenau, 1992, pág. 4).

Desde ese planteamiento, en un mundo globalizado caracterizado por “proximidades distantes”, se genera una tendencia a construir esferas autónomas de autoridad que puedan responder de forma efectiva a los retos propuestos por

esta conectividad aumentada, incluso si dichas esferas de autoridad no son necesariamente organizaciones o regímenes organizados por gobiernos centrales y en su lugar toman forma de unidades subnacionales de gobierno que actúan de forma relativamente independiente.

Finalmente, para el análisis de la paradiplomacia y las ciudades globales es importante no perder de vista un nivel de análisis “interméstico”. Fue el académico norteamericano Bayless Manning (*The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals*, 1977) quien introdujo uno de los enfoques más útiles en el análisis de la política exterior al elaborar el concepto de lo “interméstico”. Robert Putnam retomaría más tarde esta misma idea al hablar de “juegos de doble nivel” (*Diplomacy and Domestic politics: The Logic of Two-Level Games*, 1988).

El concepto de “interméstico” (*international + domestic*) aludía a la doble interacción constitutiva entre política exterior y política doméstica. En primer lugar, se subrayaba que los Estados estaban experimentando una “*domesticación*” de su política exterior y simultáneamente una “*internacionalización*” de su política doméstica. Esto significaba que problemas considerados a menudo como formando parte de la esfera de la “baja política” dentro de la jurisdicción de autoridades regionales o locales (cuotas pesqueras, estándares ambientales, o de educación o bienestar social, etc.) entraban a formar parte tanto de la agenda política doméstica como de la internacional. Esa transformación favorecía que entidades subnacionales llegaran a ser agentes activos en la política internacional (Kuznetsov, 2015, pág. 35).

Por otra parte, desde un punto analítico, se planteaba que la tradicional división entre “políticas públicas” (domésticas) y “política exterior” era superflua en muchos casos porque ambas se solapaban y condicionaban mutuamente. De ahí que se pudiera hablar de problemas y de políticas “intermésticas”, y de que el foco de análisis debía ponerse en la interconexión e interacción constitutiva entre política exterior y política doméstica.

En definitiva, conceptos como “interdependencia compleja”, “gobernanza sin gobierno” y lo “interméstico” son relevantes para el estudio de la paradiplomacia



propuesto en este trabajo, ya que ponen sobre la mesa cuestiones a debate que es necesario resolver. Concretamente si la dimensión política de la globalización supone una retirada y una pérdida de control y autoridad por parte del estado, y, en caso afirmativo, establecer en qué medida se da ese fenómeno. Conectado con ello está la cuestión de establecer en qué grado la acción paradiplomática de entidades subestatales es autónoma y en qué grado viene conformada por factores de política doméstica.

### *La ciudad global*

La teorización de las “ciudades globales” (o “ciudades mundiales”) como actores con peso creciente en la conformación de las relaciones globales (especialmente socioeconómicas) es resultado de una larga tradición de estudio en Geografía Urbana, Sociología Urbana y Antropología urbana. Una de muchas razones importantes para estudiar a la ciudad es que el mundo es cada vez más urbano, como ejemplo, las proyecciones de Naciones Unidas estipulan que para el año 2050 el 68% de la población mundial se concentrará en las urbes del planeta (ONU, 2018). Más aún, esta tendencia es potenciada por el fenómeno de la globalización y la reconfiguración que nos propone en las dinámicas globales.

Dado que esta investigación se enfocará en las ciudades globales, para definir las y delinear el concepto será necesario responder a dos cuestiones claves: ¿Qué es una ciudad global? y ¿qué hace global a un centro urbano? Será suficiente por ahora adelantar que, a partir de los trabajos de John Friedman, Saskia Sassen y otros se ha planteado la tesis de las ciudades globales para señalar la emergencia de un nuevo actor en la escena internacional.

La tesis de las ciudades globales relaciona el proceso de formación de las ciudades con el macroproceso del capitalismo industrial y su desarrollo, aseverando que las ciudades se han convertido en sitios primordiales para la acumulación de capital con funciones de mando y control identificables con respecto a la economía global. En otras palabras, la naturaleza de las ciudades globales y su influencia está directamente ligada a su peso en la economía política internacional (Amen, Toly, McCarney, & Segbers, 2011, pág. 23).

En virtud de ello, para fines de esta investigación, una definición mínima de trabajo de ciudad global puede ser: Centro urbano con la capacidad de congregar en su espacio geográfico procesos de producción e innovación así como clústeres de provisión de servicios especializados para firmas transnacionales; elementos que inciden en el tamaño de su economía convirtiéndolo en un actor relevante de la economía política internacional y otorgándole cierta autonomía con respecto a los niveles centrales de gobierno para relacionarse con el resto del mundo.

La tesis de las ciudades globales plantea cuestiones de sumo interés para el estudio de los procesos de globalización política en general y sobre todo para el presente estudio de la relación entre paradiplomacia y ciudades globales.

En primer lugar, la tesis afirma que las ciudades mundiales y la red interurbana jerarquizada que conforman está convirtiéndose en la unidad geográfica fundamental y parece reemplazar al estado como la infraestructura territorial básica del desarrollo capitalista (Sassen, 1991; Tylor, 2004). Sin embargo, otros autores subrayan que se trata de un proceso dialéctico dual. Es cierto que con la globalización se da una extensión de la compresión espacio-temporal que conforma la dinámica del capitalismo acelerando la transnacionalización de flujos de mercancías, capitales, personas, información e identidades. No obstante, la aceleración y expansión del capitalismo y la acumulación a nivel global es facilitada por la fijación espacial de infraestructuras fundamentales (transporte, comunicaciones, aglomeraciones urbanas) en cuyo desarrollo el estado juega un papel decisivo. En este sentido, más que asistir a la pérdida de control por parte de los Estados, se presencia una reconfiguración de cómo ejercen su poder e influencia teniendo en cuenta el nivel supranacional y el regional-local (Brenner, 1998) (Harvey, 1982).

En cuanto a la relación entre paradiplomacia y ciudades globales, pero conectado con lo anterior, se plantea la necesidad de profundizar en los procesos de formación de las ciudades globales y evaluar el peso que han tenido las entidades subnacionales frente a la acción del estado. Para ello parece indispensable que se centre la atención en los factores que han determinado el posicionamiento de una

ciudad como ciudad global. Concretamente interesa saber si con su actividad paradiplomática las entidades subnacionales pueden operar ese cambio. El presente trabajo plantea que sólo teniendo en cuenta las relaciones intragubernamentales y la cultura e historia políticas de un país se puede avanzar una respuesta.

### *Tokio como estudio de caso*

El método que se adopta aquí es el *estudio de caso* (Gerring, 2016) tomando a Tokio como objeto de estudio. Un estudio de caso es una investigación intensiva de una unidad de análisis particular que persigue: a) poner de manifiesto la estructura y dinámica de la unidad de análisis considerada tratándola como un todo integrado a lo largo del tiempo; b) en la tarea descriptiva poner especial énfasis en variables contextuales; c) extraer generalizaciones extrapolables a casos similares y contrastes con casos disimilares. El enfoque adoptado es principalmente cualitativo e histórico y se sustentará sobre técnicas de análisis documental a partir de distintas fuentes complementándose con estadística descriptiva.

La ciudad de Tokio es el ejemplo idóneo de una ciudad global. Hay ciertas particularidades que llaman la atención de esta urbe, la primera es su estatus administrativo. Tokio es en principio una de las 47 prefecturas del Japón y ostenta el estatus de capital política del país. Sin embargo, su naturaleza como ciudad es mucho más compleja.

La metrópolis de Tokio es una megaciudad compuesta por una zona especial de 23 “barrios” o municipalidades en su parte oriental y otras 26 ciudades, 5 pueblos y 8 “poblados” en su parte occidental conocidas como La Región de Tama. La ciudad cuenta con una población total estimada al 2017 de 13.74 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto (PIB) al 2016 de 949,056.57 millones de dólares. Sin embargo, éstas cifras son aún más impresionantes si se tiene en cuenta que al sumar a la metrópolis las prefecturas de Saitama, Chiba y Kanagawa (área conocida como Región del Gran Tokio); el resultado es una megalópolis de 35.84 millones de habitantes en 2014 y un Producto Regional Bruto de 2,026,219 millones de dólares en 2012 (Tokyo Metropolitan Government, 2015).

Adicionalmente, Tokio cuenta con diversos reconocimientos a nivel internacional que avalan sus avances en su creciente integración a la política mundial. Un ejemplo es el cuarto lugar obtenido en el ranking del Instituto de Estrategias Urbanas de la Fundación conmemorativa de Mori, indicador que analiza el peso de 40 ciudades del mundo en seis áreas principales (Economía, Investigación y desarrollo, Intercambio Cultural, Habitabilidad, Medio Ambiente y Transporte y accesibilidad) (Tokyo Metropolitan Government, 2015, págs. 57-58). Otro ejemplo es que Tokio ocupa el puesto número 4 en el “Índice de Ciudades Globales 2015” de la firma consultora A.T. Kearney, que conjuga 5 indicadores principales en su evaluación: Actividad de negocios, Capital humano, Intercambio de Información, Experiencia Cultural y Compromiso político.

### **1.3 Estructura del trabajo de investigación**

El objetivo general de este trabajo es sustentar la tesis de investigación, por lo cual se buscará cubrir diferentes objetivos específicos que se abordaran a través de los apartados de este texto.

La presente tesis se dividirá en tres grandes secciones. En el primer capítulo se hará una descripción sobre el campo de estudio de la paradiplomacia. En un primer momento se hará un repaso del actuar paradiplomático en la historia (dimensión práctica), enfocándonos posteriormente en la evolución del campo de estudio en su dimensión teórica. En un segundo momento, se abordarán los debates existentes con respecto a su objeto de estudio y sus diversas áreas de acción. Finalmente, se revisarán los marcos jurídicos y elementos infraestructurales necesarios para el ejercicio de la paradiplomacia.

El capítulo dos de este texto expondrá el concepto de la ciudad global e integrará nuestro estudio de caso. Se abordarán las perspectivas teóricas acerca de la ciudad global, su cronología y debates existentes. Posteriormente, se expondrá a la ciudad global a través de la experiencia de la Metrópolis de Tokio, utilizando los criterios de John Friedmann y Saskia Sassen, que a su vez se analizaran a través de cuatro dimensiones: económica, infraestructural, migratoria y social. Lo anterior con el

objetivo de verificar si la calca teórica coincide con las características de nuestro estudio de caso y determinar que Tokio es, sin lugar a dudas, una ciudad global.

El tercer y último capítulo de este texto será su sección central. Primero, se proveerá de información al lector con respecto al funcionamiento orgánico del gobierno de la Metrópolis de Tokio para comprender de mejor forma su capacidad de articular repuestas a los retos particulares que enfrenta. Después se abordará la relación de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central en Japón, haciendo un repaso de los procesos políticos en la pugna por la descentralización y la búsqueda de mayor autonomía. Aquí, se buscará destacar las diferencias en el nivel de autonomía concedido a la ciudad capital por sus características económicas, por lo que también se hará una descripción de las políticas de planeación urbana implementadas para reforzar su estatus de ciudad global. Finalmente, se citará el marco legal para la paradiplomacia en Japón y la acción paradiplomática misma de la ciudad. El objetivo de esta última parte será determinar el papel que dichas acciones han jugado en el proceso de conformación de Tokio como ciudad global.