

Integración desde lo micro: paradiplomacia y comunicación en el escenario latinoamericano

Omar Taupier
omartaupier@gmail.com

Omar Taupier. Bachiller en Comunicación para el Desarrollo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de la maestría en Ciencias Políticas con mención en Relaciones Internacionales en la misma casa de estudios. Ha escrito artículos para *Canalé*, revista de la especialidad de Comunicación para el Desarrollo de la PUCP.

Resumen

¿Cuántas veces ha visto, en América Latina, a un Gobierno Regional o a un Municipio involucrado en asuntos internacionales, estableciendo canales de comunicación con otros actores de diferentes partes del globo? A pesar de que todavía no se reconoce como una práctica común, la internacionalización de las ciudades es una realidad que lleva ya algunos años desarrollándose. Considerando este nuevo escenario internacional, cabe preguntar entonces cómo la diplomacia de los gobiernos subnacionales, denominada paradiplomacia, junto con la comunicación, fortalece el proceso de integración regional.

Abstract

How many times it has seen, in Latin America, to a local government involved in international affairs, establishing ways of communication with other actors around the world? Though it is not yet recognized as a common practice, the cities internationalization process has been some years developing. Considering this new international scenario, it is possible to ask how the diplomacy of local governments, called paradiplomacy, along with communication, strength the regional integration process.

Palabras Clave: Integración, Paradiplomacia, Gobiernos subnacionales, Marca Ciudad, Medios de Comunicación.

Durante varias décadas, las relaciones internacionales han estado marcadas por la teoría realista, que asume, entre otras cosas, que el Estado es el actor fundamental de la escena internacional. Tal teoría, sin embargo, no ha podido ofrecer explicaciones totalmente satisfactorias sobre los cambios que ha sufrido el mundo en las últimas décadas, con lo que ha dado pie al surgimiento de teorías de corte liberal que, siendo conscientes del peso del Estado en el escenario internacional, reconocen también la importancia que han adquirido otros actores (empresas multinacionales, organizaciones multilaterales, sociedad civil, las ONG, medios de comunicación, etcétera).

Entre estos nuevos actores podemos incluir a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales, gobiernos locales, municipios), que en los últimos años, al menos en América Latina, han empezado a internacionalizarse. Existen ya estudios sobre este fenómeno, que se ha desarrollado con fuerza en algunos países de la región (Argentina, Chile, México); pero la aproximación que queremos brindar en este trabajo pretende ser algo distinta.

El principal objetivo de este artículo es vincular la comunicación con las relaciones internacionales, para lo que tocamos uno de los temas que reflejan la actual transformación del escenario internacional: la incorporación de los gobiernos subnacionales. Con ese propósito, damos una mirada al rol que la diplomacia de dichos gobiernos, denominada paradiplomacia, y la comunicación, cumplen en el proceso de integración regional.

Diplomacia y paradiplomacia

Tradicionalmente, la definición de la política exterior y, por tanto, de las políticas de integración, ha estado en manos del Gobierno Central, de modo que se ha dejado de lado a los gobiernos subnacionales, que se han ido interesando crecientemente en la internacionalización dada su necesidad de obtener mayores ingresos y cooperación. En algunos países, el proceso de descentralización ha ayudado a que los gobiernos subnacionales adquieran mayor poder económico y político, convirtiéndose en actores relevantes en la generación de su propio desarrollo: “El poder político se ha dispersado en diversas unidades administrativas, generando procesos tan relevantes como la descentralización y desconcentración. Aquellos procesos han determinado el manejo de los aspectos gubernamentales de los Estados, lógicamente afectando funciones relevantes como la política exterior” (Godoy, s.f.: 10).

En este nuevo escenario, la diplomacia se ha visto alterada. Esta es definida por el embajador Alzamora como una: “[t]écnica de comunicación entre los Estados, generalmente a través de representantes calificados, quienes, mediante la negociación y otros medios pacíficos, manejan las relaciones de aquéllos a modo de preservar y promover sus intereses, en ejecución de su política exterior” (Miró Quesada, 2001: 57). Las transformaciones generadas a partir de los procesos de descentralización han dado pie al concepto de paradiplomacia, que es definida como: “[...] la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos 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” (Aranda y Reig, 2008: 435).

Portugal nos aclara que ambas, diplomacia y paradiplomacia, siguen siendo procesos de comunicación y estrategias de integración en sí mismas, pero se diferencian esencialmente por el tipo de actor al que representan y por su forma de actuar. La diplomacia representa al Estado-Nación y define la política exterior nacional, que se canaliza a través de los consulados y las embajadas. La paradiplomacia representa a un gobierno subnacional y diseña su propia estrategia de internacionalización, que se canaliza —o sería ideal que así fuera— a través de un Gabinete de Relaciones Internacionales conformado por un equipo multidisciplinario que se encarga del manejo de sus relaciones internacionales: “En todo caso, no debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia como el declive de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de prácticas de interrelación transnacionales que se superponen parcialmente a aquella y complejizan *[sic]* el escenario político mundial” (Ferrero, 2006: 7).

Es cierto que entre los principales objetivos que se persiguen al proponer la internacionalización de las ciudades está el incremento del comercio y de la cooperación internacional, ya que ambos pueden ayudar a superar las dificultades y retrasos que aún presentan muchas de ellas. Sin embargo:

Internacionalizar una región no debe relacionarse solamente con el intercambio de bienes y servicios con el exterior, el desarrollo del comercio es solo un aspecto de la internacionalización. Las relaciones con otras regiones o localidades del mundo deben contemplar el encuentro de culturas e identidades diferentes; los intercambios educativos; el intercambio tecnológico; la ayuda solidaria con aquellas comunidades que más lo necesitan [...]. (Petrantonio, 2003: 5).

Por tanto, una real apuesta paradiplomática supone no solo la participación del gobierno subnacional sino también de los diversos actores que componen la sociedad local (universidades, cámaras de comercio, empresas, sindicatos, centros de investigación, las ONG, sociedad civil, etcétera). La participación de todos ellos implicará un beneficio para la localidad en su conjunto. Justamente, una investigación desarrollada por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina en el año 2008 hace referencia a los beneficios obtenidos en los procesos de internacionalización de algunas ciudades latinoamericanas:

[...] el fortalecimiento de la estructura técnica (gestores) orientada para la cooperación internacional; el financiamiento de proyectos; el intercambio técnico y de conocimientos; un mayor desarrollo social y económico del municipio; el conocimiento y contactos con experiencias exitosas de otras ciudades traídas a través del intercambio de cooperación técnica; la inserción de la ciudad en el escenario internacional (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 43).

Paradiplomacia como estrategia de integración

Los procesos de integración en América Latina han estado reducidos a su aspecto económico, con lo que ha quedado disminuido el campo de integración político y desatendido el aspecto social y cultural. Asimismo, la tendencia ha sido a que los Estados sean los representantes del país frente a cualquier relación gubernamental internacional, dejando de lado a cualquier otro actor. Teniendo en cuenta este contexto, ¿cómo ha sido utilizada la paradiplomacia en nuestra región también como una estrategia de integración política, social y cultural, y cómo ha formado la comunicación parte de este proceso?

Habría que empezar diciendo que los procesos de internacionalización y las estrategias de integración desde espacios locales comenzaron no de manera formal sino afectiva, con los inmigrantes. Ellos “[...] fueron los primeros que internacionalizan las regiones a partir de largas cartas donde dieron a conocer a sus países de origen las características de la ciudad donde decidieron habitar” (Petrantonio, 2003: 5).

Posteriormente, los gobiernos subnacionales se han sumado a la preocupación por la internacionalización de sus regiones, pero ya con fines de desarrollo. Los procesos de integración entre estos actores se iniciaron en zonas fronterizas, lo que se conoce como paradiplomacia transfronteriza. “Aquí el elemento central es la contigüidad geográfica o física y constituye probablemente la modalidad más extendida y utilizada por el gobierno de una región situada en la frontera estatal con otro país” (Aranda y Reig, 2005: 435).

Sobre este tipo de iniciativas estatales tenemos ejemplos en la frontera chileno-argentina, como los Comités de Integración¹ o el Magíster en Gestión para la Integración Regional;² en la frontera entre el Perú y Chile, con la colaboración directa entre los municipios de Tacna y Arica;³ entre el Perú y Ecuador, con la experiencia de la Asociación de Universidades del Sur del Ecuador y del Norte del Perú (Ausenp),⁴ entre otras.

La paradiplomacia transfronteriza representa un importante mecanismo de internacionalización, pero no es el único. Hay también otras modalidades de involucramiento en el escenario internacional: “[...] hermanamientos, acuerdos bilaterales, redes, asociaciones de municipios, y programas de apoyo a la cooperación descentralizada” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 57).

1 Los Comités de Integración entre Argentina y Chile fueron creados en 1984 como una instancia permanente de intercambio entre regiones. Son mecanismos canalizadores de las aspiraciones en el espacio regional —a uno y otro lado de la frontera— en los ámbitos de integración física, tránsito y tráfico fronterizo, cooperación, educación, turismo, desarrollo de las áreas fronterizas, etcétera.

2 El Programa de Magíster en Gestión para la integración regional se dicta desde el año 2004. Se realiza de acuerdo con un convenio entre el Gobierno Regional de Valparaíso, las universidades Técnica Federico Santa María, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Valparaíso, Universidad Playa Ancha y la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, con el patrocinio de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

3 El 15 de marzo del 2007 se desarrolló una inédita e histórica sesión conjunta de las municipalidades de Arica y Tacna en la Línea de La Concordia.

4 El origen de la Ausenp se remonta a 1992, durante la época más difícil para las relaciones peruano-ecuatorianas, ya que el último enfrentamiento entre el Perú y Ecuador ocurrió en 1995.

La Comunidad Andina (CAN) trabaja sobre el desarrollo e integración de gobiernos subnacionales, a partir de su Estrategia Andina de Desarrollo y Competitividad Territorial. Como parte de ella, encontramos a la Red Andina de Ciudades y al Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM). Sin embargo, no queda claro cuál es el actual rol de ambas organizaciones en el proceso de integración, ya que no existe información actualizada de ninguna de ellas en la página web de la CAN.

Los gobiernos subnacionales saben que pueden participar en el escenario internacional, sobre todo ahora que la integración regional se ha convertido en una necesidad. Se han percatado de que, con frecuencia, tienen los mismos problemas, y de que muchos de ellos son también compartidos por el nivel nacional, responsable históricamente del proceso de integración regional. Frente a esto:

[...] apoyados en las experiencias acumuladas y aliándose a las prácticas muy comunes en el tercer sector, dirigentes (y ex dirigentes) de gobiernos locales están construyendo una plataforma institucional de modo de posibilitar el desarrollo por parte de las tareas que compete a los estados nacionales (que demostraron hasta el momento, una mezcla de incapacidad e insensibilidad) para coordinar la construcción de los ajustes necesarios a la integración regional (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 46).

Vale destacar la labor del Instituto para el Desarrollo de la Cooperación y Relaciones Internacionales (Idecri) de Brasil y del Instituto para el Desarrollo Local de Centro América (Idelca). “Ambos procuran incidir mediante el impulso a acciones pactadas con diversos actores políticos y sociales, teniendo en todo momento visión y misión del alcance regional en una perspectiva amplia de integración latinoamericana desde los territorios municipales” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 46).

Paradiplomacia y comunicación para la integración

Ante todo, hay que recordar que la comunicación por sí sola no puede resolver el tema de la integración. La comunicación facilita la consecución de un objetivo trazado previamente en el terreno político:

Los procesos de comunicación para la integración regional no son posibles de pensarse al margen de las características de los sistemas nacionales y regionales de comunicación y de integración. A cada modelo o tipología de integración le corresponde un sistema de comunicación. [...] No hay relaciones deterministas, pero ciertamente, no podrá la comunicación, sin los procesos políticos en democracia, ser la responsable de incorporar la dinámica de los encuentros en la vida cotidiana (Contreras, 2006: 61).

Llevando esta reflexión al espacio local, si un gobierno subnacional se plantea un esquema de internacionalización solamente como promoción de inversiones, tendrá un paralelo en el ámbito comunicacional, que se reflejará en una estrategia exclusivamente de marketing. Definitivamente, la

estrategia de *Marca Ciudad*, o, como le llaman algunos, *Citymarketing*,⁵ es importante, pero no debería ser la única apuesta comunicativa de una verdadera política paradiplomática.

La real paradiplomacia debe funcionar vinculando al Estado y a los diferentes actores económicos, sociales y políticos de la localidad, incluyendo a los medios de comunicación. En la paradiplomacia transfronteriza, los medios de comunicación son esenciales porque “[...] juegan un papel muy importante en dar a conocer estas iniciativas, como las limitantes, los tropiezos pero además las experiencias exitosas de integración de nuestros pueblos” (Acevedo, 2006: 68).

Sobre el trabajo de los medios y las relaciones bilaterales, tenemos dos ejemplos claros desde la experiencia peruana: la Cartilla de Paz entre la prensa peruana y ecuatoriana, elaborada durante el conflicto entre ambos países del año 1995; y los encuentros de medios de comunicación Perú-Chile,⁶ auspiciados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El gobierno subnacional requiere de medios de comunicación locales e independientes que ayuden a difundir su política hacia el exterior y que, al hacerlo, legitimen la información para que no sea percibida por la opinión pública como propaganda. Además, como instancia gubernamental más próxima al ciudadano, tiene el deber de informarlo sobre la situación global actual y sobre cómo se está desarrollando el proceso de inserción internacional e integración de su ciudad. En este sentido, la participación de la ciudadanía es clave, en la medida en que puede fortalecer u obstaculizar alguna política al estar o no de acuerdo con ella.

Al mismo tiempo, los medios de comunicación locales ayudan a generar un debate serio sobre la política exterior del gobierno subnacional. Lamentablemente, la tendencia generalizada, tanto en el espacio global como en el regional, y más aun en el local, es a la reducción o ausencia de información internacional en los medios de comunicación.

El Grupo de Trabajo de Estudios de Periodismo de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic) realizó, en 1997, la investigación “La información internacional en la prensa latinoamericana”. De sus conclusiones, vale recalcar la siguiente, que guarda relación directa con la problemática de la integración: “La cobertura internacional de otros países latinoamericanos, por otro lado, no parece ser la adecuada para las metas propuestas sobre la integración económica y política de la región. Sólo hubo un pequeño 3% de noticias que tenía que ver con acuerdos comerciales e integración económica entre países latinoamericanos (Lozano, 2000: 59).

Esta misma investigación arrojó un dato sobre los medios de comunicación locales que podría ser contraintuitivo: “Es interesante resaltar que algunos periódicos locales publicados en provincia como *El*

5 Disciplina que se centra en el estudio y promoción de las ciudades básicamente como destinos turísticos, pero también como centros de negocio y como lugares de residencia.

6 El Primer Encuentro se realizó el 17 de marzo del 2005 en Lima, Perú; el Segundo se llevó a cabo el 22 de junio del 2006 en Santiago de Chile.

Norte en Monterrey, México y *Vanguardia* en Barcelona publicaban más noticias internacionales que los diarios nacionales editados en las capitales de países como Argentina, Nicaragua y Chile” (Lozano, 2000: 56).

Habría que analizar con mayor profundidad cuál es la cobertura actual que los medios de comunicación locales dan a temas internacionales, y qué medios, al interior de un país, ayudan a construir opinión sobre lo que pasa fuera de los límites del Estado.

La Fundación Telefónica publicó, en el año 2007, un estudio del que se recogen los siguientes datos (Díaz, 2007). En cuanto a la autoría de la información sobre América Latina, las agencias de noticias poseen el 34,1% (EFE, 34,2%; AFP, 30%; AP, 26,4%; Reuter, 9,4%), frente al 11,8% perteneciente a los corresponsales.

“Los grandes asuntos de la agenda, con más de un millar de ítems, son los económicos, el fútbol, la democracia y la política exterior [...] Lo que más allá de una diversidad interesante, también delata la falta de estructuras más sólidas para fortalecer la agenda” (Díaz, 2007: 164). Además, hay que tener en cuenta que si bien hay una preponderancia del discurso supranacional, este tiene un enfoque bilateral antes que regional.

Sin embargo, a pesar de la importancia de los medios de comunicación en el proceso de integración, este no se reduce a lo que aparezca o no en sus agendas informativas: “La puesta en agenda de temas y experiencias concretas de integración no solo pasa por el interés y cobertura de los medios de comunicación —sin duda importantes—, se trata también de que otros foros y espacios promovidos por la sociedad civil y sectores estatales faciliten información a la ciudadanía y le brinden la oportunidad de que se exprese bajo la forma y estilos propios de cada cultura” (Acevedo, 2006: 77).

Por ejemplo, los medios comunitarios se han convertido en actores clave para el proceso de integración latinoamericano, al igual que las redes de periodistas o de ciudadanos comprometidos que, haciendo uso de las actuales TIC, han quebrado el paradigma de la comunicación vertical, de emisor a receptor.

Es necesario que los comunicadores locales estén previamente capacitados para trabajar temas internacionales y, en especial, para abordar la temática de la integración. Los intercambios académicos son comunes en las estrategias de internacionalización de gobiernos subnacionales, y deberían extenderse más allá de los funcionarios públicos e involucrar a otros actores que vayan a cumplir un rol clave en la promoción y el debate sobre la internacionalización y la integración:

La comunicación no sólo es información o desarrollo de estrategias orientadas a publicitar proyectos y programas comerciales, políticos o sociales. [...] la comunicación entendida como proceso de producción de sentidos, a partir del reconocimiento de las diferencias y la articulación en los aspectos en común de las personas y las sociedades, resulta clave para

construir visiones regionales de desarrollo social y económico en el ámbito regional, e impulsar procesos participativos conducentes a fortalecer y construir condiciones de la sostenibilidad social y política de la integración (Acevedo, 2006: 77).

Por tanto, el enfoque comunicativo del gobierno subnacional debería plantear el diálogo constante con redes de periodistas y medios de comunicación, tanto comunitarios como comerciales, manteniendo el contacto permanente con la ciudadanía y vinculando a los diversos actores de la escena local, para lo cual no solo debe realizar una labor de marketing y difusión sino también promover la participación en la definición de la estrategia de internacionalización e integración. Este proceso debe ayudar a construir una mirada común para el desarrollo regional, reconociendo lo que hace que cada localidad sea distinta de otra, pero que, a la vez, sean andinas y latinoamericanas.

Si es que el gobierno subnacional es la instancia gubernamental más cercana al ciudadano, y la tendencia actual es a que la política exterior, nacional y subnacional, se abra poco a poco a la participación ciudadana, queda en evidencia la relevancia que adquiere la paradiplomacia como una estrategia para la integración. Para alcanzar este objetivo se requiere voluntad política, pero también comunicación. Más allá de la información, que también es vital, la comunicación, como proceso participativo y como espacio para la construcción de significados, es sumamente importante para conformar un bloque regional consolidado, basado en un proceso de integración que reconozca e incorpore la voz de los nuevos actores y que asuma la complejidad del actual escenario internacional.

Como se deduce de lo expuesto, comunicación y paradiplomacia son elementos importantes en el actual proceso de integración regional; por eso mismo, es necesario prestarles mayor atención: hablar de una integración desde lo micro requiere que ambos conceptos dialoguen. Esperemos que los gobiernos subnacionales sigan afianzando sus procesos de internacionalización, que los medios de comunicación locales se involucren más en el tema, y, al mismo tiempo, que desde el nivel nacional y supranacional, se dirija la mirada al potencial de los gobiernos subnacionales para promover y fortalecer la integración latinoamericana.

Bibliografía

- Acevedo, Jorge. "Desarrollo e integración andina desde las perspectivas de la sociedad civil", en *Comunicación para la integración*. Lima: Comunidad Andina, octubre del 2006, pp. 65-78.
- Aranda, Gilberto y Cristóbal Reig. "Integración, paradiplomacia y educación superior", en *Cátedras de Integración Andrés Bello*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, capítulo 10, 2008 [en línea].
<<http://www.convenioandresbello.info/index.php?idcategoria=1831>>.
- Batista, Sinoel, Kjeld Jakobsen y Ana Carolina Evangelista. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2008 [en línea].
<<http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=385>>.
- Borda, Sandra. "Medios de comunicación y política exterior en Colombia", en *Colombia Internacional*. Revista de la Universidad de Los Andes, Colombia, núm. 38, junio de 1997, pp. 28-37 [en línea].
<<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/255/1.php>>.
- Díaz Nosty, Bernardo. *Tendencias 07. Medios de comunicación. El escenario iberoamericano*. Madrid: Fundación Telefónica, septiembre del 2007, pp. 163-180.
- Ferrero, Mariano. "Globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, núm. 11, 2006 [en línea].
<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=1446330>>.
- Godoy, Claudia. *Paradiplomacia municipal*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales (Ichem)-Universidad Autónoma de Chile. Documento núm. 5 [en línea].
<http://www.ichem.cl/index.php?option=com_remository&Itemid=130&func=search>.
- Miró Quesada, Francisco. "Diplomacia y periodismo", en *Política Internacional*, Revista de la Academia Diplomática del Perú, núm. 63, 2001, pp. 57-64.
- Lozano, José Carlos. "La información internacional en la prensa latinoamericana". *Diálogos de la Comunicación*. Lima: Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs), núm. 57, 2000, pp. 48-60 [en línea].
<http://www.dialogosfelafacs.net/78/dialogos_epoca57.php>.
- Martín Barbero, Jesús. "La integración como agenda mediática", en *Comunicación para la integración*. Lima: Comunidad Andina, octubre del 2006, pp. 87-94.
- Petrantonio, Marcela. *Innovando en gestión local: la importancia de definir una "política exterior local"*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública, octubre del 2003 [en línea].
<<http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=98>>.
- Portugal, María Luisa. "La integración y la acción desde la paradiplomacia". Power Point del Área de Comunicación Internacional de la Universidad de Piura, Perú, noviembre del 2008 [en línea].
<http://www.cceeee.udep.edu.pe/jornadasintegracion/index_archivos/programa.html>.