

OLGA CERQUEIRA TORRES
UNIVERSIDAD ESAN

La Paradiplomacia: ¿estrategia de inserción internacional para las ciudades?

Ante la afirmación de que la ciudad se erige como un nuevo actor de las relaciones internacionales, este artículo desarrolla un acercamiento teórico a la definición de los elementos conceptuales relativos a la ciudad y la paradiplomacia, así como a la identificación de las categorías fundamentales en la proyección de una estrategia de internacionalización. Esta aproximación constituye un primer ejercicio necesario para analizar, más adelante, las dinámicas de las distintas ciudades del Perú en torno a su propia internacionalización.



M. E.

El proceso de globalización evidencia la creciente importancia de las ciudades como actores que se conectan al mundo mediante su proyección internacional en distintos ámbitos. En los tiempos actuales, van tomando cada vez mayor relevancia términos como ciudades mundiales o ciudades globales, los que se convierten en un objetivo político explícito de los líderes locales que desean poner a su ciudad en el mapa mundial.

Este escenario se manifiesta como parte del cambio y transformación de la realidad internacional, resultado de la desarticulación del sistema bipolar —con la disolución del conflicto Este-Oeste—, lo que ha significado la expansión de la filosofía neoliberal en las relaciones económicas internacionales y la transformación de los paradigmas reinantes¹, experimentándose un proceso estructural de reubicación y redefinición del poder, donde los actores relevantes son más diversos. Estos cambios han afectado fuertemente el análisis y el estudio de los actores internacionales y, en concreto, el papel de los actores estatales no centrales o gobiernos no centrales (Grasa & Sánchez Cano, diciembre 2013).

Salomon (2011) sostiene que, aun cuando en la literatura sobre las ciudades y la globalización las grandes ciudades (o

regiones u otras entidades subnacionales) son, con frecuencia, tratadas como si fuesen auténticos agentes, esto es inaceptable desde una perspectiva de análisis de la política exterior, en la cual la paradiplomacia tiene como real objeto de estudio el gobierno subnacional (municipal u otro), no la ciudad como tal, ni ningún otro actor basado en ella (por ejemplo, las universidades o empresas, aunque estas pueden desarrollar sus relaciones internacionales). El agente de la política exterior de una ciudad es su gobierno local; de hecho, es el único agente con legitimidad para actuar en nombre de la ciudad. Obviamente, en el proceso de implantación de sus políticas toma en cuenta y es influenciado por las demandas y necesidades de otros actores, como los ciudadanos, las asociaciones o las empresas.

Milani y Meirelles (2011, enero-marzo) —citando a Cornagio— dicen que la paradiplomacia puede ser definida de manera simple como la participación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales mediante el establecimiento de relaciones formales e informales, permanentes o *ad hoc*, con entidades públicas o privadas extranjeras, con el objetivo de promover el desarrollo social, económico, cultural o las dimensiones políticas del desarrollo.

Pero también existen definiciones más amplias; así, Milani y Meirelles (2011, enero-marzo) —citando a la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales y a autores como Troyjo y Vígevani— señalan que la literatura brasileña en relaciones internacionales ha usado el término paradiplomacia para expresar el conjunto de las acciones internacionales de los actores no estatales: paradiplomacia privada, paradiplomacia no gubernamental y paradiplomacia municipal y de los estados federados.

En esta misma línea, Marín Guzmán (2010), en su artículo «Paradiplomacia en Medio Oriente: el caso de la política internacional de Dubai», sostiene que aquella se manifiesta de muchas formas: en las relaciones comerciales, científicas, técnicas o deportivas; por medio de la promoción del turismo local de forma internacional; por la propiedad de una línea aérea y

Las ciudades mundiales son aquellas que poseen una larga historia como puntos nodales en redes internacionales, sean estas comerciales, financieras, políticas o culturales.

Sassen-Koob, 1986.



M. F.

otros medios de comunicación para el contacto internacional; en el desarrollo de zonas libres y de las telecomunicaciones; entre otros aspectos.

Si se identifican las ciudades en donde se originaron estas dinámicas, la atención se centra en ciudades del Norte²; así, Friedmann (1986, January), en su artículo «The world city hypothesis», y Sassen-Koob (1986, January), en su trabajo «New York City: Economic restructuring and immigration», señalaron a Londres, París, Róterdam, Fráncfort, Zúrich, Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Tokio, Singapur y Sao Paulo como «ciudades primarias», definidas por ambos como aquellas que el capital global utiliza como puntos de base en la organización espacial y la articulación de la producción y los mercados.

Ambos autores introducen en sus trabajos los conceptos de ciudad mundial y ciudad global; el primero fue introducido

por Friedman, mientras que el segundo, por Sassen-Koob, quien utiliza la expresión ciudad global para describir las ciudades integradas en el sistema económico global. Para esta autora, las ciudades mundiales son aquellas que poseen una larga historia como puntos nodales en redes internacionales, sean estas comerciales, financieras, políticas o culturales. Este marco brindado por los académicos liberales y neoliberales es el reflejo de una serie de dinámicas registradas en el escenario internacional.

Otras ciudades del Norte, como Dublín, si bien no llegan a tener el perfil económico de Nueva York o Los Ángeles, han lanzado estrategias de internacionalización cuyos aspectos fundamentales consideran los siguientes planteamientos: a) atraer estudiantes de otros países, b) atraer inversión extranjera, c) realizar eventos de alcance internacional, d) atraer talento del exterior, y e) desarrollar alianzas estratégicas internacionales.

... hasta ahora, las ciudades más prósperas y más grandes, o las que tienen una mayor diversificación en su actividad económica, han sido las más activas en cuanto a relaciones internacionales.

Zapata Garesché, 2007.

Precisamente, este panorama —menciona Salomon (2011)— hace precisar que la paradiplomacia es una institución del Norte trasplantada al Sur a través de la influencia constitutiva de las organizaciones internacionales y el movimiento internacional de gobiernos locales; sin embargo —continúa el mismo autor—, y como lo demuestra el caso del Brasil³, es muy maleable y adaptable a diferentes situaciones e ideologías políticas (es el ejemplo de Porto Alegre).

En torno al perfil de las ciudades que desarrollan estrategias de internacionalización, Zapata Garesché (2007), en su *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*, al presentar la construcción de una estrategia de internacionalización de las ciudades, indica que los hechos demuestran que, hasta ahora, las ciudades más prósperas y más grandes, o las que tienen una mayor diversificación en su actividad económica, han sido las más activas en cuanto a relaciones internacionales. Sin embargo, para las ciudades medias y los pequeños municipios, incluyendo los rurales, las relaciones internacionales se están convirtiendo en un instrumento invaluable para obtener reconocimiento y fortalecerse en la escena nacional y mundial como actores políticos y económicos⁴.

En este marco se entiende el protagonismo que están tomando ciertas ciudades de tamaño intermedio, las cuales están encabezando el crecimiento poblacional urbano regional en América Latina⁵. La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es un programa de asistencia técnica a los gobiernos de ciudades intermedias de la región, es decir, ciudades cuyo producto bruto va en ascenso y cuya población crece por encima del promedio de sus países. Mediante esta iniciativa, el BID auspicia el crecimiento sostenible en dichas ciudades, apuntando a evitar que los desafíos a la vista se conviertan en un elemento que limite su desarrollo.

Este programa se puso en marcha en el 2011, en cinco ciudades piloto en América Latina: Trujillo (Perú), Puerto España (Trinidad y Tobago), Santa Ana (El Salvador), Goiânia (Brasil) y Montevideo (Uruguay). En el 2012 se incorporaron a este grupo once ciudades, en el 2013 se sumaron otras diez y durante el 2014 se añadieron catorce más. En la actualidad se tienen ya catorce ciudades con planes de acción definidos (etapa 2) y veintiséis con planes de acción en proceso de desarrollo (etapa 1).

Consideramos relevante comentar la inclusión de Trujillo (Perú) en el primer grupo de ciudades piloto, lo cual implica una categorización de la ciudad como emergente/intermedia, lo que plantea la interrogante de si el paradigma capital-provincia (centro-periferia) explica la realidad peruana, y si esta alianza articulada entre el BID y la Municipalidad Provincial de Trujillo (en la que se ha incluido a los múltiples actores de la ciudad: municipalidades distritales de la provincia, el Gobierno regional, los organismos estatales descentralizados, las cámaras de comercio, la sociedad civil, la academia y el sector privado) viene a ser una manifestación de la internacionalización de la ciudad de Trujillo, pues la paradiplomacia supone un proceso de socialización internacional mediante el cual los gobiernos subnacionales, junto con algunas organizaciones internacionales (ONU, Banco Mundial, BID, etc.) y redes transnacionales de gobiernos subestatales, están construyendo una nueva institucionalidad internacional.



M. A.

En cuanto a los componentes de la paradiplomacia, los más importantes son la cooperación transnacional entre gobiernos subnacionales y la promoción comercial y económica en el exterior. Dias (2011, noviembre) en su trabajo «Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del Mercosur», informa que el incremento de la actividad internacional de las ciudades y municipios ha ocurrido, principalmente, en las siguientes áreas: establecimiento de vínculos de ciudades hermanas (hermanamientos); instalación de oficinas de representación en otros países (de modo temporal y con un objetivo específico); viajes internacionales de ejecutivos municipales; envío de misiones oficiales al exterior; organización de ferias internacionales para exponer los productos locales; participación en organizaciones, junto con los gobiernos locales de otros países; participación en reuniones de organismos internacionales; promoción externa del territorio para aumentar el flujo turístico; etcétera.

Salomon (2011) señala la existencia de otras prácticas más idiosincráticas; por ejemplo, actividades orientadas a obtener fondos de agencias públicas internacionales como el BM o el Fondo Monetario Internacional (FMI). En los países en desarrollo que están construyendo sus propias versiones de paradiplomacia, como la India (Sridharan, citado por Salomon, 2011), Brasil (Salomon y Nunes, citado por Salomon, 2011) y Argentina (Iglesias, citado por Salomon, 2011), la búsqueda de fondos internacionales mediante la presentación de propuestas para la financiación internacional de infraestructura local o de proyectos de bienestar es considerada un componente esencial de la paradiplomacia. Por lo tanto, una parte considerable de la burocracia en esos países es asignada a buscar fuentes de financiamiento, a la generación de proyectos y negociaciones de préstamos internacionales con donantes prospectivos. Los países industrializados en donde la paradiplomacia nació (Canadá, Estados Unidos y Bélgica) son donan-

tes antes que receptores de ayuda; y si las actividades de recaudación existen, no son consideradas parte de la paradiplomacia. Las diferencias en el contenido obedecen a las variaciones en los motivos y las influencias que conducen a los gobiernos subnacionales a llevar a cabo actividades de paradiplomacia; o, en el diálogo en política exterior, al diferente peso de los determinantes de esta.

Aunque sobre este tema de la relación Norte-Sur (países desarrollados y países en desarrollo), Zapata Garesché y Ziccardi (2011) sostienen que en la actualidad carece de sentido seguir hablando de Norte y Sur, sobre todo cuando nos referimos a las relaciones internacionales que entablan los gobiernos locales⁶. Así, afirman que es hora de hacer a un lado esa visión verticalista heredada de un pasado colo-

nial que ya no va de acuerdo con las dinámicas contemporáneas. Es preciso concebir a las actuales relaciones internacionales de una manera cualitativamente diferente, desde las propias especificidades e historia de cada ciudad. Si queremos cambiar las prácticas, los términos donante, beneficiario y la dicotomía Norte-Sur ya no deben utilizarse. Mencionan, por ejemplo, a la Ciudad de México⁷ como una de las megalópolis más grandes del mundo, una ciudad del hemisferio norte que presenta elevados niveles de desigualdad en cuanto al acceso a los bienes y servicios públicos. Algunas zonas de la ciudad ofrecen un alto nivel de calidad de vida, equivalente al de muchas ciudades europeas, mientras que otras concentran fuertes carencias y un mayoritario número de personas en condiciones paupérrimas.

Notas

- ¹ Este cambio profundo del contexto internacional determinó una fuerte discusión académica acerca del carácter real de los procesos en curso, que algunos observadores interpretaban como el fin abrupto de la modernidad en el ámbito de la política internacional. Celestino del Arenal, por ejemplo, dice al respecto: «Se observa un cambio en las relaciones internacionales, tanto a nivel de realidades como de percepciones, de tal magnitud y profundidad como no se había producido desde el Renacimiento europeo» (2002).
- ² Los Gobiernos de entidades regionales como Québec, Flanders o Cataluña tienden a ver la paradiplomacia como una forma de afirmar su identidad; en consecuencia, su política exterior (como usualmente la denominan) reproduce estructuras diplomáticas de Estado (con ministerios, embajadas, visitas de Estado y todos los símbolos y la parafernalia de la diplomacia tradicional). Aunque son pocos en número, están jugando un papel vital en el desarrollo de la paradiplomacia, debido a que tienen más estructuras paradiplomáticas e instrumentos desarrollados y son tomados como modelos por los gobiernos subnacionales alrededor del mundo (Salomon, 2011).
- ³ Actualmente, muchos de los gobiernos estatales brasileños y los gobiernos de algunas de las grandes o medianas ciudades poseen algún tipo de estructura de coordinación o asesoría en el área de las relaciones internacionales. Hay algunas ciudades que llevan a cabo regularmente actividades internacionales de alguna importancia, a pesar de su falta de estructuras específicas para este propósito. Los estados de Río de Janeiro y Río Grande fueron los primeros en establecer oficinas de relaciones internacionales, en 1983 y 1987, respectivamente, y en la ciudad de Río de Janeiro el gobierno municipal fue el primero en hacerlo, en 1987 (Salomon, 2011).
- ⁴ Este tema viene cobrando importancia en América Latina, como lo demuestra la emergencia de proyectos como la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), que busca fortalecer las relaciones internacionales entre estas.
- ⁵ Las características del crecimiento urbano de América Latina y el Caribe han variado en las últimas décadas. Si bien en el pasado el crecimiento era más marcado en las grandes ciudades, las cuales crecían a un ritmo más acelerado que otras zonas de los países, actualmente se observa un fenómeno nuevo. A pesar de que las grandes metrópolis latinoamericanas siguen teniendo un peso específico importante en la región, estas megaurbes (Sao Pablo, Buenos Aires, Ciudad de México, etc.) ya no son las que tienen las mayores tasas de crecimiento. De hecho, de acuerdo con varios estudios, las ciudades de tamaño intermedio están encabezando el crecimiento poblacional urbano regional (BID, s. f.).
- ⁶ Es un hecho que no todas las ciudades ricas están en el hemisferio norte; de igual modo, las ciudades que presentan mayores niveles de pobreza no solo están en el Sur. Ciudades ricas, como Londres o París, presentan barrios degradados y condiciones de trabajo y de vida precarias para grandes conjuntos sociales, sobre todo para la población migrante, que muchas veces carece de documentación en regla y vive en la informalidad. A su vez, la India y el

Brasil, países conocidos por su alto índice de pobreza y desigualdad social, han desarrollado innovadoras y democráticas formas de planeación de sus ciudades o introducido de manera masiva la tecnología digital en los procesos de gestión urbana.

⁷ En el caso del Gobierno de la Ciudad de México, la acción internacional significa una apuesta doble: enriquece la gestión de gobierno y trae enormes beneficios a la población. Se considera que:

... *Lo internacional* es un quehacer transversal a toda la política pública y no se circunscribe a un tema en particular[;] en la Ciudad de México se han realizado las principales actividades internacionales entre 2006 y 2011, en función de cuatro ejes temáticos que se alinean con aspiraciones comunes de gobierno, ciudadanía y aliados del exterior:

- Lograr una ciudadanía sustentable, respetuosa con el ambiente y los recursos naturales, así como amigable con los ciudadanos,
- Ampliar la cultura, el turismo, las inversiones, la formación de capital humano y la seguridad con miras a ser una ciudad atractiva e innovadora,
- Priorizar el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y el apoyo a los migrantes, como una ciudad progresista e incluyente,
- Desempeñar con responsabilidad el papel protagónico mundial que corresponde a una ciudad con liderazgo. (Meléndez Yúdice, 2011: 40).

Referencias bibliográficas

- Arenal Moyúa, C. del. (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. En Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones (ed.). *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. España: Autor.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). *Ciudades emergentes y sostenibles*. Recuperado de <<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html>>.
- Dias, R. (2011, noviembre). Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del Mercosur. *Estudios y perspectivas en turismo*, 20(6): 1408-1430. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180722700010>>.
- Friedmann, J. (1986, January). The world city hypothesis. *Development and Change*, 17(1): 69-83. Recuperado de <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x/pdf>> DOI: 10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x>.
- Grasa, R. & Sánchez Cano, J. (diciembre, 2013). Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 83-105.
- Marín Guzmán, R. (2010). Paradiplomacia en Medio Oriente: el caso de la política internacional de Dubai. *Estudios de Asia y África*, 45(2): 355-406. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/pdf/586/58620930004.pdf>>.
- Meléndez Yúdice, J. (2011). Acciones locales, compromiso internacional. En *Ciudad de México, ciudad global: acciones locales, compromiso internacional* (pp. 39-100). México D. F.: Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Relaciones Internacionales / Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Recuperado de: <http://www.inmujer.df.gob.mx/work/sites/cdg/resources/LocalContent/397/4/Version_spanish_com2.pdf>.
- Milani, C. R. S. & Meirelles, M. C. (2011, enero-marzo,). International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: Crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, 8(1): 21-36. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84117299003>>.
- Salomon, M. (2011). Paradiplomacy in the developing world: The case of Brazil. En M. Amen, N. J. Toly, P. L. McCarney & K. Segbers (eds.), *Cities and global governance: new sites for international relations* (pp. 45-68). Farham, Surrey, Inglaterra: Ashgate.
- Sassen-Koob, A. (1986, January). New York City: Economic restructuring and immigration. *Development and Change*, 17(1): 85-119. Recuperado de <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00232.x/pdf>>.
- Zapata Garesché, E. (2007). Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión Europea -América Latina. Diputación de Barcelona. Vol. 1. Recuperado de <<http://www.regionalcentre/undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/manualpractico.pdf>>.
- Zapata Garesché, E. & Ziccardi, A. (2011). La ciudad: actor protagónico en un mundo global. En *Ciudad de México, ciudad global: acciones locales, compromiso internacional* (pp. 21-38). México D. F.: Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Relaciones Internacionales / Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Recuperado de: <http://www.inmujer.df.gob.mx/work/sites/cdg/resources/LocalContent/397/4/Version_spanish_com2.pdf>.