

# RESEÑA

Por: Cecilia Sarabia Ríos\*

## INTEGRACIÓN Y PARADIPLOMACIA TRANSFRONTERIZA: EXPERIENCIAS COMPARADAS DEL RIO BRAVO HASTA LA PATAGONIA

### TOMO I

*Nahuel Oddone y José María Ramos (Coords.)*



**El Colegio de la Frontera Norte, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas y Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo. Ciudad de México. 2018.**

Integración y paradiplomacia transfronteriza es un libro que trata sobre las experiencias e importancia de los Gobiernos locales en las zonas fronterizas por el papel que juegan en la relación con Gobiernos federales de otros países. La publicación se presenta en dos tomos que abarcan cinco partes: la primera es una aproximación teórica que incluye los conceptos de referencia y una tipología de las fronteras, la segunda incluye experiencias comparadas de paradiplomacia transfronteriza en América del Norte, la tercera experiencias transfronterizas en Centroamérica, la cuarta incluye experiencias en el norte de América del Sur y el eje andino y la quinta

en el Mercosur. Cuenta con la participación de 28 autores de 13 países, conformando una comunidad epistémica en torno a la paradiplomacia.

En el primer tomo, la primera parte presenta la aproximación teórica a la paradiplomacia. En el primer capítulo Nahuel Oddone y José María Ramos exponen la importancia de la paradiplomacia que surge en un proceso de integración regional entre los Gobiernos locales y el Gobierno internacional. Proponen un preámbulo en el que explican que en contextos asimétricos y dinámicos como las fronteras se puede analizar el papel de la cooperación y de los mecanismos de coordinación a partir de la

Agenda 2030. Exponen la necesidad de evitar en los contextos fronterizos la evaporación política de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), de desarrollar el diálogo asimétrico, de la importancia de la intermediación y lo fundamental que resulta la paradiplomacia como un diálogo entre actores locales y actores internacionales.

En el segundo capítulo escrito por Tito Carlos Machado denominado *Para além das linhas coloridas ou pontilhadas-reflexões para uma tipologia das relações fronteiricas*, el autor propone el estudio de las fronteras más allá de los límites geográficos o de la cartografía y de las contradicciones, proponiendo una tipología de los diferentes tipos de fronteras que considere elementos como el territorio, la integración funcional y la integración formal que generan condiciones de cuatro tipos: A) Fronteras distantes, B) Fronteras crispadas C) Fronteras vibrantes y D) Fronteras protocolares. Con esta tipología se propone pensar las diferencias y similitudes, una nuevas fronteras y se deduce que mucho de lo que ocurre en las fronteras es producto de la ausencia de políticas públicas apropiadas para las condiciones existentes.

En el tercer capítulo, Nahuel Oddone realiza una reflexión teórica sobre el concepto de paradiplomacia transfronteriza. Retoma el concepto de Cornago (2001) que la entiende “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”, definiéndola como una democratización de la política exterior y presenta cinco perspectivas teóricas desde las que se puede abordar el concepto: la gobernanza, la integración regional, el desarrollo territorial, la política exterior y como actor internacional.

La segunda parte del libro comprende las experiencias comparadas de paradiplomacia transfronteriza en América del Norte. El cuarto capítulo, signado por José María Ramos, analiza las entidades

del norte de México y la cooperación internacional transfronteriza para la Agenda 2030. A partir de la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y de los Planes Estatales de Gobierno compatibles de Baja California (2014-2019), Sonora (2016-2021), Chihuahua (2010-2016), Coahuila (2011-2017), Nuevo León (2010-2019), y Tamaulipas (2011-2016), el autor destaca la importancia de los Gobiernos locales en el cumplimiento de acciones para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), entre las que destacan la promoción de servicios básicos, la mejora de la infraestructura, la incentivación de la producción agrícola urbana, la mejora de los barrios pobres, la identificación de poblaciones que no asisten a la escuela, garantizar una gestión participativa del agua, la aplicación de desarrollo económico para la generación de empleo, la gestión de recursos focalizados para la atención de las zonas más vulnerables, campañas de sensibilización y adaptación al cambio climático, desarrollo inmobiliario, protección del medio ambiente, el combate a la corrupción y el acceso a la información, así como la gestión de recursos destinados a llevar a cabo políticas públicas locales. En todas estas acciones, los Gobiernos locales y estatales se ven limitados en cuanto a la gobernanza para el desarrollo, por tanto el contexto transfronterizo debe ser aprovechado en cuanto a las capacidades y prioridades de articulación.

El quinto capítulo denominado Paradiplomacia y cooperación transfronterizas en Baja California (México) – California (Estados Unidos), pone de relieve los avances y retos al respecto en el contexto binacional, donde subsisten diversidad de actores y una complejidad de cooperación donde impera el liberalismo institucional y explica cómo la gobernanza es construida con base en la paradiplomacia. En dicha zona en particular, entre los avances se pueden enumerar la existencia de mayor paradiplomacia en los contextos locales en la agenda de cooperación binacional entre México y Estados Unidos, la existencia de oficinas de relaciones internacionales, los procesos de hermanamiento entre las ciudades que emiten memorándums de entendimiento, así

como la existencia de programas específicos entre las ciudades. Dichos avances, de acuerdo con los autores Yair Hernández y Marcela Reyes, al mismo tiempo conllevan hacia los retos de redoblar esfuerzos por parte de los Gobiernos locales para posicionarse a nivel internacional, la capacidad de acción limitada de las oficinas de relaciones internacionales, legislar a favor de mayor interacción de los Gobiernos locales y la carencia de indicadores o de medición de acciones de paradiplomacia.

El sexto capítulo se refiere a los mecanismos de coordinación binacional de la sociedad civil con respecto al tratamiento ambiental del Río Nuevo en la región transfronteriza de Mexicali y el condado de Imperial, Baja California. Para ese asunto específico del lado de México aparece el Consejo de Desarrollo Económico de Mexicali, A.C. y por parte de Estados Unidos el Comité del Río Nuevo de Calexico como organizaciones de la sociedad civil protagonistas. Desde el punto de vista de los autores, Kenia Ramírez y David Pérez, no existe una coordinación ni solución conjunta para el problema de la contaminación del río y los actores involucrados reaccionan de acuerdo a sus capacidades e interés, por lo que determinan que la cooperación transfronteriza es de baja intensidad. Sin embargo, los autores visualizan a las tecnologías de la información y la comunicación que ya utiliza la sociedad civil de la región, como un mecanismo de cooperación transfronteriza viable para el intercambio, divulgación y difusión de la información. En este sentido, los foros de discusión y los blogs que son utilizados del lado mexicano y los portales de Internet, los blogs, los foros de discusión y algunos artículos que hacen referencia al tema y que ya operan de lado estadounidense se convierten en insumos para la sociedad civil que está preocupada por el medioambiente y busca mejorarlo, por garantizar el seguimiento que no dan los Gobiernos - debido a los cambios de un periodo a otro- a los asuntos y para dar seguridad de continuidad en la resolución de conflictos sociales y medioambientales.

En el séptimo capítulo, Victoriano Morales analiza el esquema estructural de cooperación

transfronteriza descentralizada en Chiapas con las agencias de las Naciones Unidas y con Guatemala en función del espacio de movilidad transfronteriza de personas provenientes de Centroamérica, especialmente de Guatemala. Chiapas es el medio natural de flujo de personas tanto documentadas como indocumentadas y, de manera particular, Tapachula se configura como el centro comercial y regional, aunque también el municipio fronterizo de Soconusco y la zona central de Tuxtla Gutiérrez, Comitán de Domínguez y San Cristóbal de las Casas se han convertido en municipios receptores de centroamericanos. En respuesta a esta dinámica, es fundamental la cooperación entre los Gobiernos federales de México y Guatemala que se da en un esquema clásico y tradicional, donde el Gobierno local tiene un papel importante en la construcción de cooperación descentralizada generando consecuencias positivas para el desarrollo social y humano de los migrantes. Desde el Gobierno local se impulsa la concepción humanitaria y de trato digno al migrante y se han creado instituciones y marcos institucionales en la entidad para la protección de los derechos de los migrantes a partir de proyectos específicos en materia migratoria que coordinan, apoyan y dan seguimiento para su atención e impulsan el desarrollo integral, fomentan la cultura y el respeto a los derechos de los migrantes. Estos esfuerzos han provocado la cooperación con las Naciones Unidas en diversas formas como la asesoría técnica para el fomento de los derechos humanos y la equidad en leyes y políticas, el fortalecimiento de capacidades en áreas estratégicas, la promoción de consensos sociales y políticos entre actores diversos, la promoción y monitoreo de compromisos internacionales, el trabajo director en comunidades y generación de buenas prácticas.

El capítulo octavo, escrito por Horacio Rodríguez y Mario Cordero, aporta una construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental para la frontera sur de México. La reflexión se presenta en torno al área fronteriza comprendida como zonas de frontera donde las "competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales" (p.

198), donde los Gobiernos locales de México han desarrollado esfuerzos individuales coordinados en muchas ocasiones con diversas dependencias del Gobierno federal. En dicha zona, la intensidad de fenómenos meteorológicos vinculados al cambio climático, así como los acuerdos multilaterales ambientales, la Agenda 2030 y los ODS han sido un estimulante para la paradiplomacia de forma individual o articulada entre los diversos actores para promover la gobernanza ambiental. Los autores identifican elementos para la construcción de una agenda de paradiplomacia que tiene como retos principales el Proyecto Mesoamérica que comprende el diseño de una Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental, los bienes públicos regionales de la zona relacionadas con el medio ambiente y la creación de mecanismos de coordinación para manejar las cuestiones ambientales transfronterizas.

En la tercera parte del libro, se presentan experiencias comparadas de paradiplomacia transfronteriza en Centroamérica. Aurora Hernández y Juan Carlos Ramírez, en el noveno capítulo enfocan sus reflexiones sobre los límites, las fronteras, la cooperación y las agendas locales de desarrollo en el caso de América Central. Establecen una distinción entre los límites y las fronteras afirmando que en el siglo XXI ambos conceptos se orientan hacia la comprensión de su desarrollo y papel en el proceso de construcción del Estado nación, es decir, entre los límites políticos y los procesos de integración territorial, la cooperación y el conflicto. En la actualidad, las capacidades del Estado han sido reafirmadas en términos de autoridad sobre el territorio y la seguridad nacional, donde la globalización tiene un fuerte impacto en los límites y las fronteras políticas debido al aumento de intercambios transfronterizos, por el crecimiento de la actividad transfronteriza, por las modificaciones ambientales regionales y globales, y por los flujos internacionales que imponen nuevas formas de comprensión del espacio fronterizo. En las fronteras, las relaciones transfronterizas “construyen una identidad y visión del lugar propias de la frontera y una serie de interacciones interdependientes que ayudan a los actores locales a enfrentar los retos

del desarrollo” (p. 215), dichas relaciones se dan de manera espontánea y no dependen de las políticas del Estado aunque se dan en un nivel de construcción de agenda, de un contexto institucional y de un marco jurídico muy preciso. Por tanto, la agenda fronteriza o transfronteriza se enfrenta a los grandes retos de aprovechar los espacios de cooperación para impulsar la construcción de una agenda incorporando la visión de actores profesionales y académicos.

En el décimo capítulo Nahuel Oddone establece la madurez política que se relaciona con el autogobierno, el desarrollo y la integración de las autoridades municipales en los espacios fronterizos derivado de la necesidad de articulación de sus acciones a las demandas internacionales, lo que les ha conferido nuevas capacidades y la posibilidad de arreglos interinstitucionales en diferentes niveles. En este sentido, el autor analiza mecanismos como el marco jurídico de las asociaciones municipales, la potestad asociativa, la naturaleza y personalidad, los requisitos y procedimientos de creación, las finalidades, alcances y limitaciones competenciales, la organización interna de la asociación –asociaciones municipales tipificadas, estructura interna y modo de funcionamiento, alcances estatuarios, financiamiento-, que facilitan o limitan la interacción de los Gobiernos locales en Centroamérica, particularmente en la experiencia de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, encontrando que los municipios en Centroamérica todavía tienen un camino que recorrer en cuanto al desarrollo de estrategias de integración desde abajo. Así pues se concluye que la paradiplomacia es una estrategia para la asociación translocal a partir de la movilización de recursos para alcanzar objetivos concretos, de un proceso de descentralización de la política exterior y del aumento de capacidades negociadoras de las instituciones locales con una integración desde abajo.

A lo largo de las experiencias que se presentan se constata que en los espacios fronterizos existe una diversidad de autoridades, de instituciones y de formas de resolver un problema, así como que existe un mejor entendimiento entre actores o

instituciones más cercanas independientemente de sus facultades políticas. Los diversos capítulos también permiten dar cuenta de los diversos niveles de organización, de la concepción de la frontera como laboratorio, sobre lo permeable de los límites y sobre las asimetrías del poder del Gobierno local y el Gobierno multinivel. A lo largo de las páginas se pueden entender varias perspectivas analíticas sobre el diálogo entre diversos actores locales y hacedores de política públicas, presentando los desafíos para la mejora de los procesos de integración y cooperación. Las reflexiones entre diversos actores de la sociedad -sean Gobierno, sociedad civil o iniciativa privada- sobre problemáticas específicas, formas de solucionar problemas y formas de relacionarse cobran importancia en espacios fronterizos por el ingrediente adicional de la colindancia entre dos o más entidades.

El libro es una literatura obligada a quienes quieren entender la dinámica de las regiones binacionales. El contenido de los libros fue previamente presentado y reflexionado en varios eventos, lo que ofrece una garantía de los casos expuestos como genuinos, explicativos y de interés para el estudio y comprensión de las fronteras.

Indudablemente, los habitantes de las zonas fronterizas se identificarán con cada uno de los conceptos que se vierten a lo largo de los capítulos como procesos transfronterizos, cooperación internacional, integración regional, desarrollo territorial transfronterizo, procesos de integración, vínculos internacionales, contextos asimétricos y espacios comunes. Cabe por último señalar que a lo largo de sus páginas el libro expone soluciones que se han dado a diversas problemáticas a partir de dinámicas de cooperación regulada, planeación estratégica compartida y estructuras de cooperación, gobernanza multinivel, diálogo entre actores y sociedad civil.

## Referencia

CORNAGO, Noé (2001), "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación". En ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y KEATING, Michael (Coords.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. España, Marcial Pons.

\* **Cecilia Sarabia Ríos**

Docente e investigadora. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México  
Correo-e: [csarabia@colef.mx](mailto:csarabia@colef.mx)